

CA 1
XC 35
-2010
N56



3 1761 11972321 1



HOUSE OF COMMONS
CANADA

NORTHERNERS' PERSPECTIVES FOR PROSPERITY

Report of the Standing Committee on Aboriginal Affairs and Northern Development

**Bruce Stanton, MP
Chair**

DECEMBER 2010

40th PARLIAMENT, 3rd SESSION



Published under the authority of the Speaker of the House of Commons

SPEAKER'S PERMISSION

Reproduction of the proceedings of the House of Commons and its Committees, in whole or in part and in any medium, is hereby permitted provided that the reproduction is accurate and is not presented as official. This permission does not extend to reproduction, distribution or use for commercial purpose of financial gain. Reproduction or use outside this permission or without authorization may be treated as copyright infringement in accordance with the *Copyright Act*. Authorization may be obtained on written application to the Office of the Speaker of the House of Commons.

Reproduction in accordance with this permission does not constitute publication under the authority of the House of Commons. The absolute privilege that applies to the proceedings of the House of Commons does not extend to these permitted reproductions. Where a reproduction includes briefs to a Standing Committee of the House of Commons, authorization for reproduction may be required from the authors in accordance with the *Copyright Act*.

Nothing in this permission abrogates or derogates from the privileges, powers, immunities and rights of the House of Commons and its Committees. For greater certainty, this permission does not affect the prohibition against impeaching or questioning the proceedings of the House of Commons in courts or otherwise. The House of Commons retains the right and privilege to find users in contempt of Parliament if a reproduction or use is not in accordance with this permission.

Additional copies may be obtained from: Publishing and Depository Services
Public Works and Government Services Canada
Ottawa, Ontario K1A 0S5
Telephone: 613-941-5995 or 1-800-635-7943
Fax: 613-954-5779 or 1-800-565-7757
publications@tpsgc-pwgsc.gc.ca
<http://publications.gc.ca>

Also available on the Parliament of Canada Web Site
at the following address: <http://www.parl.gc.ca>

NORTHERNERS' PERSPECTIVES FOR PROSPERITY

Report of the Standing Committee on Aboriginal Affairs and Northern Development

**Bruce Stanton, MP
Chair**

DECEMBER 2010

40th PARLIAMENT, 3rd SESSION

STANDING COMMITTEE ON ABORIGINAL AFFAIRS AND NORTHERN DEVELOPMENT

CHAIR

Bruce Stanton

VICE-CHAIRS

Todd Norman Russell

Jean Crowder

MEMBERS

Hon. Larry Bagnell

Rob Clarke

Earl Dreeshen

Shelly Glover

Marc Lemay

Yvon Lévesque

Hon. Anita Neville

LaVar Payne

John Weston

OTHER MEMBERS OF PARLIAMENT WHO PARTICIPATED

Harold Albrecht

Hon. Mauril Bélanger

Dennis Bevington

Hon. John Duncan

Roger Gaudet

Carol Hughes

Hon. Keith Martin

Greg Rickford

CLERK OF THE COMMITTEE

Graeme Truelove

LIBRARY OF PARLIAMENT

Parliamentary Information and Research Service


James Gauthier, Analyst

THE STANDING COMMITTEE ON ABORIGINAL AFFAIRS AND NORTHERN DEVELOPMENT

has the honour to present its

THIRD REPORT

Pursuant to its mandate under Standing Order 108(2), and the motion adopted by the Committee on Thursday, March 25, 2010, the Committee has studied Northern Territories Economic Development: Barriers and Solutions and has agreed to report the following:



Digitized by the Internet Archive
in 2023 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761119723211>

TABLE OF CONTENTS

CHAIR'S FOREWORD.....	XI
1. OVERVIEW.....	1
1.1 Land and People.....	1
1.2 Key Industry Sectors.....	1
Yukon	3
Northwest Territories	4
Nunavut	5
1.3 Barriers to Economic Development	5
2. HISTORY OF DEVELOPMENT IN THE NORTHERN TERRITORIES	9
3. CONSIDERATIONS	13
3.1 Jurisdiction.....	13
3.2 Definitions of "The North"	13
3.3 Items Beyond Scope of Report	14
4. GENERAL ECONOMIC DEVELOPMENT	17
Co-Management	18
CED Program Funding Arrangements	19
Access to Capital	21
Summary of General Economic Development and Key Recommendation	22
5. PHYSICAL INFRASTRUCTURE.....	25
5.1 Transportation and Community Infrastructure	25
5.1.1 Long-Term, Equitable Funding Arrangements	25
5.1.2 Public-Private Partnerships	27
5.2 Power Generation and Renewable Energy	29
5.2.1 Connecting Power Grids	31
5.2.2 Independent Power Generation	33
5.3 Climate Change Impact on Infrastructure.....	35
5.4 Telecommunications Infrastructure	37
6. SKILLS DEVELOPMENT AND LABOUR MARKET OUTCOMES	41
6.1 Education and Training for Northern Aboriginal Persons	41
6.2 Labour Market Performance for Northern Aboriginal Persons.....	43

6.3	Types of Aboriginal Employment in the Northern Territories	45
6.3.1	Aboriginal Wage Economy	45
6.3.2	Traditional Aboriginal Practices	46
6.4	Approaches to Enhance Aboriginal Labour Market Outcomes and Support Traditional Activities	47
6.4.1.	Coordinated education and training strategy	48
6.4.2.	Engagement by Aboriginal Students	50
6.4.3.	Facilitating access to post-secondary education and training	56
6.4.4.	Training for business start-ups	58
6.4.5.	Effective communication practices	58
7.	LIVING STANDARDS	61
7.1	Health and Cost of Living	61
7.1.1	Housing	62
7.2	Cost of Living	66
7.2.1	Northern Residents Tax Deduction	67
7.2.2	Nutrition North Canada Program	70
8.	GOVERNANCE	73
8.1	Comprehensive Land Claims and Self-Government Agreements	73
8.1.1	Establishment Issues	73
8.1.2.	Implementation Issues	80
8.1.3	Impact Benefit Agreements (IBAs)	82
8.1.4	Dispute Resolution Mechanisms	83
8.1.5	Procurement in the North	85
8.2	Overview of Regulatory Regimes in the North	87
	Yukon	89
	NWT	90
	Nunavut	92
8.2.1	Regulatory Process	93
8.2.1.1	Completion of Land Use Plans	94
8.2.1.2	Amalgamation of Permitting and Licensing	95
8.2.1.3	Local Control of Final Decision-Making	95
	Illustration: Nunavut Planning and Project Assessment Act	96
8.2.1.4	Support for Regulatory Board Operations	97

Board Nominations and Appointments.....	98
Funding Issues.....	99
Training Issues.....	101
8.2.1.5 Regulatory Monitoring	101
8.3 Devolution, Resource Revenue Sharing and Fiscal Arrangements.....	103
8.3.1 Devolution and Resource Revenue Sharing	103
Yukon	104
Northwest Territories	105
Nunavut.....	105
Witness Comments on Devolution	106
8.3.2 Fiscal Arrangements and Net Fiscal Benefit	107
Territorial Formula Financing.....	107
Net Fiscal Benefit and Devolution of Natural Resource Revenues.....	110
LIST OF RECOMMENDATIONS	113
APPENDIX A: MAPS OF THE NORTHERN TERRITORIES	121
APPENDIX B: GOVERNMENT OF CANADA SUPPORT FOR NORTHERN TERRITORIES ECONOMIC DEVELOPMENT.....	125
APPENDIX C: GOVERNANCE IN THE NORTHERN TERRITORIES	133
APPENDIX D: GLOSSARY OF TERMS	135
APPENDIX E: LIST OF WITNESSES, THIRD SESSION, 40 TH PARLIAMENT	137
APPENDIX F: LIST OF WITNESSES, SECOND SESSION, 40 TH PARLIAMENT	141
APPENDIX G: LIST OF BRIEFS, THIRD SESSION, 40 TH PARLIAMENT	149
APPENDIX H: LIST OF BRIEFS, SECOND SESSION, 40 TH PARLIAMENT	151
REQUEST FOR GOVERNMENT RESPONSE.....	153

CHAIR'S FOREWORD

In October 2009, during the 2nd Session of the 40th Parliament, the Standing Committee on Aboriginal Affairs and Northern Development (the Committee) agreed to pursue a comprehensive study of economic development barriers and solutions in Canada's northern territories. The Committee's decision to pursue such a study followed initial hearings in 2008 and early 2009, during which time a range of governmental and non-governmental witnesses provided their perspectives on various issues of concern.

Over the course of 26 meetings on this subject since April 2009, 96 witnesses have provided their input on key barriers, and shared their ideas and perspectives on economic development in the northern territories. Public hearings were held in Ottawa, Whitehorse, Yellowknife and Iqaluit. Prior to formal hearings on this issue, in June 2008 the Committee conducted fact-finding initiatives in Iqaluit and Pangnirtung, Nunavut during which time the Committee met with members of the Nunavut Legislative Assembly, as well as with representatives of a number of stakeholder groups actively engaged in economic development in Nunavut.

Over the last few decades, efforts to improve economic development in the northern territories have been met with varying degrees of success. During this time, the economies of Yukon, Northwest Territories and Nunavut have evolved in different ways, such that each face unique challenges and barriers to developing their economies. According to what the Committee has heard from witnesses, there is a general consensus that much work lies ahead.

With a renewed emphasis by federal, territorial and Aboriginal governments, northern businesses and communities on developing the economies of the North, coupled with its vast underdeveloped resources, economic development in the northern territories holds the promise and potential of providing Canadians with an enormous amount of wealth.

As noted throughout this report, the North is increasingly playing a larger role in global economic development. For its part, the federal government is continuing to facilitate this development by working in collaboration with territorial and Aboriginal governments, and with businesses and communities to create a more receptive political, social and economic environment. However, much more work needs to be accomplished to overcome the wide-ranging barriers to economic development being faced by northerners. Based on the many valuable and insightful contributions of witnesses to the Committee, this study sets out a comprehensive vision for the federal government to pursue so that the governments, businesses, and peoples of the northern territories can be better equipped to overcome the obstacles that inhibit economic development.

Working in collaboration with northerners, the Committee believes that the solutions presented in this report—that of a supportive infrastructure, a capable labour force, healthy citizens and improved living standards, and empowered governments—will help realize the full economic potential of the North, and the corresponding benefits to northerners.

I would like to take this opportunity to recognize the valuable contributions of all the witnesses who helped inform the Committee's conclusions, and to thank the supporting staff of the Committee, and the members of the Committee for their thoughtful deliberations on this important and timely report.

Bruce Stanton, MP

Chair of the Standing Committee on Aboriginal Affairs and Northern Development

1.1 Land and People

The northern territories comprise roughly 40% of Canada's total landmass,¹ with a sparsely distributed population of less than 110,000 inhabitants.² Most northerners live in the territorial capitals, with the remaining population spread out over some 140 small, isolated communities.

Overall, about 55% of northerners are Aboriginal peoples of First Nations, Métis or Inuit ancestry,³ the rest being people who arrived in Canada at different points in time. Nunavut has the highest concentration of Aboriginal peoples, at 85%, followed by 50% in Northwest Territories (NWT), and 25% in Yukon.⁴

1.2 Key Industry Sectors⁵

The economy of the North is very much dependent on its natural resources. Although the North has an abundant supply of such things as precious metals and minerals, oil and gas, and forestry, development of these resources has historically been limited due to climate, distance from markets and a lack of infrastructure.

Since natural resource development activity is determined in large part by the global demand for metals and minerals, wide swings in this demand cause volatility in mining activity in the North. The North is also home to a relatively large public sector, which administers government and provides health, education and social services to those in the city centres as well as in isolated communities. In contrast with the volatility in natural resource development, the public sector serves as a stabilizing factor, providing relatively secure jobs with high-paying wages and salaries. Retail and commercial services, which support both mining industries and the public sector, also comprise a significant share of total economic activity in the North.

Aboriginal peoples are, in addition, starting to link themselves with the modern economy in the North. For example, many Aboriginal-owned development corporations have operations in northern development through activities such as transportation and

1 Natural Resources Canada, *Land and Freshwater Areas*, Atlas of Canada.

2 Statistics Canada, *Summary Tables*, Population on July 1, 2009.

3 Statistics Canada, *Aboriginal Population Profile*, 2006 Census.

4 Ibid.

5 Presentation within this section adapted in part from the Conference Board of Canada, *Territorial Outlook*, July 2010.

construction, tourism, as well as through part-ownership in oil and gas development projects.

The traditional practices of Aboriginal peoples also play a significant part in the northern economy, through hunting, trapping, fishing, and arts and culture. Aboriginal peoples conduct these activities mainly to provide sustenance for their communities, but can also use these skills as a means for commercial trade. As such, traditional activities allow for a certain measure of protection for Aboriginal peoples from the more volatile mining sector.

Although the value of production in the territories, measured by the real Gross Domestic Product (GDP), is higher on a per capita basis than for Canada on average (\$55,777 vs. 36,441, respectively)⁶, northerners tend not to benefit fully from economic activity in the North. For example, although local communities may benefit from increased employment through a mining project, and territorial and Aboriginal governments may benefit from increased tax and royalty revenues, witnesses expressed that most of the proceeds of these activities flow to large southern-based corporations in the form of profits; to southern-based workers in the form of wages and salaries; and to the federal government in the form of royalties. As stated by Elisapee Sheutiapik, Mayor of Iqaluit and President of the Nunavut Association of Municipalities:

The resource curse is integral to northern resource development history. Profits go to outside investors, business goes to outside service and suppliers, wages go to outside labour, public revenues go to central governments, and the vast majority of local people are barred from participation by poor education, poor infrastructure, and inadequate services.⁷

The Conference Board of Canada provides estimates and forecasts of economic activity in the northern territories through its *Territorial Outlook* series. According to the latest version released in July 2010, the Conference Board of Canada states that:

Canada's territories did not escape the effects of the 2008-2009 recession and its aftermath. The fall in metal and mineral prices that occurred at the end of 2008 had a devastating impact on mining production and exploration across the northern territories.⁸

The reduction in mining activity impacted each territory in a different way, however. In contrast to the rest of Canada, Yukon's GDP actually grew by 1.4% in 2009 over the previous year, while NWT's GDP dropped by 5.9%, and Nunavut fell sharply by 10.6%. The relative strength in Yukon is due in part to its relatively low dependence on mining projects, coupled with its large public and private services sector. The effects of the

6 Calculations using data from the Conference Board of Canada, *Territorial Outlook*, July 2010, and Statistics Canada (*Latest Indicators*).

7 House of Commons Standing Committee on Aboriginal Affairs and Northern Development [Hereinafter referred to as the Committee], *Evidence*, 2nd Session, 40th Parliament, November, 24 2009, 0845.

8 Conference Board of Canada, *Territorial Outlook*, July 2010, p. vi.

economic downturn were felt more severely in NWT and Nunavut due to falling diamond prices and the end of construction for the Meadowbank gold mine, respectively. As Table 1.1 indicates, the Conference Board of Canada expects that economic activity will resume across the territories in 2010 along with global demand.

Table 1.1: GDP by Selected Industry, 2010 (real per capita dollars, 2002)

	Yukon	NWT	Nunavut	All Territories
Total	44,606 (4.0)	79,187 (4.8)	36,321 (11.2)	55,777 (5.6)
Mining	3,385 (55.9)	29,244 (19.3)	3,419 (1,180)	13,589 (29.6)
Metals	2,441 (90.4)	488 (-20.9)	3,141 (...)	1,879 (193.4)
Non-Metals	0 (...)	22,970 (25.9)	0 (...)	9,054 (25.0)
Oil and Gas	91 (-4.0)	4,124 (-1.5)	0 (...)	1,654 (-2.3)
Utilities	1,068 (1.6)	1,297 (1.8)	654 (1.8)	1,035 (1.6)
Construction	3,844 (4.3)	6,122 (-24.8)	5,810 (7.5)	5,326 (-10.6)
Transport¹	2,788 (1.4)	7,724 (3.5)	1,911 (2.6)	4,473 (2.6)
Services				
Private²	17,021 (2.5)	19,198 (2.2)	9,945 (3.9)	15,777 (2.5)
Public³	15,850 (-0.3)	17,009 (1.2)	14,798 (-0.8)	15,995 (0.2)

Source: Calculations using data from Conference Board of Canada, *Territorial Outlook*, July 2010; bracketed number represents percentage change from previous year.

Notes:

1. Also includes less significant contributions through warehousing, information and cultural industries.
2. Includes: wholesale and retail trade; finance, insurance and real estate; and miscellaneous commercial services.
3. Includes public sector services for health care, education and social programs; and public administration.

Yukon

In Yukon, public and private services accounted for almost three-quarters of all economic activity in 2010, while mining focused almost exclusively on metals. The Conference Board of Canada expects that, along with a recovery in global economic activity in 2010, metal mining for Yukon will grow by 90% over the previous year as a result of three hard rock mines in commercial operation—the existing Minto copper-gold mine will be joined by the Wolverine zinc mine and the Bellekeno silver mine. Construction

activity is also expected to grow significantly through non-residential projects associated with the increase in mining activity. Likewise, commercial services and retail trade are expected to resume growth following reductions during the recession.

A major hydro-electric construction project is also being undertaken by Yukon Energy Corporation in relation to the Mayo B hydro expansion project, which is expected to lower the territory's reliance on non-renewable energy. The \$160-million project involves building a new powerhouse that can generate twice the amount of energy from the Mayo River, along with the second stage of the Carmacks-Stewart transmission project, which will connect Yukon's two established hydro-based grids.

Along with the downturn in U.S. economic activity, tourism has been struggling over the last few years, such that there were 282,874 border crossings in 2009, a decrease of 5.7 % relative to the previous year. As such, the port of Skagway, Alaska, is expected to welcome significantly fewer cruise ships this season, leading to a possible decline in the number of same-day excursions to Yukon. Yukon tourism through Skagway, is also affected in general by a Canada Border Services Agency regulation that restricts Canadian tourists from renting a car and entering Canada from the U.S for tourism purposes.⁹

Northwest Territories

Mining is expected to account for over one-third of all industrial activity in NWT in 2010, due mainly to diamond mining. Although the market for diamonds has been depressed over the last few years, a recovery is expected for 2010 along with increasing prices and expanded operations at the Diavik and Snap Lake mines. With activities at the territory's sole metal mine—the Cantung mine—temporarily suspended, metal mining is set to drop in 2010 for the fourth consecutive year. Construction is expected to contract over the near term, due in large part to the completion of the \$565-million Diavik underground expansion.

Over the longer term, The Mackenzie Gas Project (MGP) has the potential to result in a transformation of the NWT economy. If approved by the National Energy Board (NEB), whose final ruling is expected this fall, the construction of the MGP could occur over a four-year period from 2017 to 2020, adding an estimated \$16.2 billion to the territorial economy; roughly three times the current value of the NWT's economy. Pending the decision by the NEB, and given that the market for non-renewable natural resources has yet to recover fully from the effects of the recent recession, the timing and feasibility of the MGP remains in question.

⁹ According to the *Temporary Importation of Conveyances by Residents of Canada Regulations*, only U.S. residents are permitted to drive a U.S.-registered vehicle in Canada. Several witnesses before the Committee provided testimony that this restriction was having a negative impact on tourism in Yukon.

Nunavut

Nunavut's economy is subject to large fluctuations due to the volatile and relatively thin mining sector, but its large government sector helps provide some stability to GDP growth. Fully two-fifths of total economic activity is expected to be derived from public administration and government services in 2010.

In 2010, there is expected to be only one active mining operation in Nunavut—the Meadowbank gold mine at Baker Lake—although the Conference Board of Canada states that “[t]he territory’s largely untapped mineral resources provide much opportunity for the economy to expand.” Commercial production of the Meadowbank gold mine began on March 1, 2010, with average production expected to reach 350,000 ounces per year. The strong employment growth is also expected to benefit the service and retail sectors of the Nunavut economy.

While residential investment is expected to increase this year, growth in construction activity in Nunavut is expected to be driven by the non-residential sector. In support of this, the Conference Board of Canada quotes a Statistics Canada survey indicating that investment intentions are up by 28% over the previous year. Contributing to the positive outlook for construction in Nunavut is the \$11-million in federal government funding for the overhaul of the Nunavut Research Institute.

1.3 Barriers to Economic Development

Economic development in the northern territories is increasingly becoming an area of focus for government policy makers, northern communities, Aboriginal peoples and businesses in Canada. With an abundance of untapped natural resources, Canada's North has the potential to play an important role in servicing the long-term global demand for energy and minerals. Despite this potential, the North faces many barriers to its active participation in economic development. As explored in detail within sections 4 to 8 of this report, through evidence provided by witnesses during the course of the Committee's study, the most significant barriers to economic development in the northern territories include: lack of infrastructure to support development projects and to link with southern markets; skills shortages and low educational attainment; health, living costs and standards of northern communities; and governance issues.

In terms of infrastructure, there is a perceived lack of available means for transportation across the northern territories, owing to the prohibitive costs to develop such systems in these remote regions. This infrastructure deficit serves as a disincentive to private investment in development projects across the North. The availability of transportation infrastructure differs by territory, however: Yukon has the most developed permanent road system; while communities in NWT are accessible through a system of

all-weather roads, winter ice roads, and various water transportation systems.¹⁰ Nunavut is the least developed territory in the North, as most travel between communities within the territory and to external locations is by air transport. The lack of a road network in Nunavut necessitates the shipment of vital goods and cargo through annual sealifts from the South, which occur during the summer months when navigation by sea is possible.¹¹

Power generation infrastructure is another factor that influences the capacity to initiate development projects in the North. Although limited current hydro-electric power developments presently exist in the North, they account for most of the power generation for Yukon and NWT. Diesel generators are more common in remote areas of the northern territories, and are currently the only source of power for communities in Nunavut. Due to the high costs involved in the maintenance of such systems, and the negative impacts they can have on the environment, the development of cleaner, renewable power sources is being explored by northerners—such as biomass, wind and solar power, etc.—although these forms of power generation remain in their infancy in the North.

Skills shortages and lower levels of educational attainment are apparent across the North, especially in Nunavut. Compared with the rest of Canada, residents of the northern territories, especially Aboriginal peoples, lag behind in terms of literacy, high school completion and university degree attainment. In relation to post-secondary education, there is a limited availability of local university courses for northern students. In general, witnesses note that these students, especially those from remote Aboriginal communities, tend to be either unwilling or unable to leave family to travel to attend university in the South. Even for those who do attend southern universities, some witnesses note that a significant portion either remain in the south upon graduation to gain higher paying stable employment, or they experience difficulties in integrating into the southern culture and eventually drop out of school. At the primary and secondary education levels, some witnesses note a lack of engagement by Aboriginal northerners, for such reasons as a stated preference to engage in the wage economy or to practice traditional activities, or as a result of a school curriculum that tends to lack relevance in terms of traditional culture and language. For those northerners who do attain higher levels of education, and who choose to remain in the North upon graduation, private businesses, government agencies and land claims management organizations tend to note that they must compete against each other to attract skilled workers from the limited selection pool.

Health and living standards are lower in the northern territories due mainly to rapid social change, as Aboriginal peoples have generally struggled in the transition away from traditional activities towards southern-based ways of living.¹² This struggle to adapt to the

10 National Round Table on the Environment and the Economy, *True North: Adapting Infrastructure to Climate Change in Northern Canada*, 2009.

11 Ibid.

12 Richard J. Van Loon, "Challenges and Expectations in the Canadian North," in *The Art of the State, Volume IV: Northern Exposure: Peoples, Powers and Prospects in Canada's North*, ed. Frances Abele et al., Institute for Research on Public Policy, 2009, pp. 529-544.

influence of modernization in the North has generally resulted in high educational dropout rates, poverty and unemployment, and difficulties in coping with the relatively high cost of living in the North.¹³ The social problems inherent in many northern communities, especially those that are more isolated, manifest themselves through high crime and suicide rates. As well, the lack of sufficient housing in the North has resulted in overcrowded homes, especially in Nunavut. Overcrowded housing can, in turn, have a negative impact on the health status and educational attainment of northerners.

Governance issues, in relation to disputes among federal-territorial and Aboriginal governments on the establishment and implementation of land claim agreements, are also seen as a barrier to economic development in the northern territories. Many challenges exist in relation to the capacity of regulatory co-management boards to conduct appropriate land use planning in the North, as some boards may lack sufficient support and training to effectively carry out their duties.

Another factor related to the concept of governance is the process of devolution and resource revenue sharing. Currently, Yukon is the only territory with a completed agreement on the devolution of responsibilities for the use, management and benefit of its resources, including non-renewable natural resources. Both NWT and Nunavut, meanwhile, have yet to settle similar agreements for their jurisdictions.

13 Ibid.

2. HISTORY OF DEVELOPMENT IN THE NORTHERN TERRITORIES¹⁴

As the following sections within this report will show, economic development in the northern territories today is characterized by a diverse mix of economic, political and social circumstances. To better understand how these circumstances came to exist, it is helpful to review the economic development of the northern territories.

Shortly after Confederation, in 1870, the newly established Government of Canada acquired control of the North-Western Territory from the British Government, and bought the land holdings of the Hudson's Bay Company; with the combined area renamed as the Northwest Territories. A subsequent transfer was made with the British Government in 1880, in which the Arctic islands were added to these lands. At different points in time, the Northwest Territories have included all of Alberta, Saskatchewan, Yukon, and most of Manitoba, Ontario and Quebec.

Federal responsibility for the territories was originally established in the *Constitution Act* of 1871, Section 4, which made the federal government responsible for the "administration, peace, order and good government of any territory not for the time being included in any Province."¹⁵ In contrast to the provinces, this provided the Government of Canada with direct legislative control and governance in the territories.

The initial vision for economic development in Canada was embodied in what came to be called the National Policy of 1879, designed to support the development of an industrial base in central Canada, an agricultural hinterland in the West, and an internal trading system in the country as a whole. The construction of a transcontinental railway opened the western plains to both policing and settlement. Federal policy in the northern regions of the West applied mining development principles similar to that applied to agriculture—i.e. the Crown granted rights to private development on the condition that the land be developed.

Although the National Policy was the first strategy developed by the federal government in support of economic development in Canada, focusing on settlement of the West in general, there was also more specific interest in determining the economic development potential of Canada's North. In 1888, the Senate Committee on the

14 Unless otherwise cited, the presentation in this section is adapted from: Government of Canada, *Differences Between Canadian Provinces and Territories*, Privy Council Office; Frances Abele, "Northern Development: Past, Present and Future," in *The Art of the State, Volume IV: Northern Exposure: Peoples, Powers and Prospects in Canada's North*, ed. Frances Abele et al., Institute for Research on Public Policy, 2009, pp. 21-37; William R. Morrison, *True North: The Yukon and Northwest Territories*, 1998, chapters 6-10, and Robert M. Bone, *The Canadian North: Issues and Challenges*, Third Edition, 2009, pp. 76-89.

15 *An Act respecting the establishment of Provinces in the Dominion of Canada*. Assented to June 29th, 1871

Resources of the Great Mackenzie Basin initiated an investigation into the economic potential of the Northwest Territories, later publishing a “highly enthusiastic report on the potential for agriculture, fisheries, forestry, mining, and petroleum.”¹⁶ Although widespread interest was expressed in developing the northern territories at the time, no coordinated policy was pursued.

Significant economic development activity in the northern territories began with the discovery of gold near what is now Dawson City, Yukon in 1896. Economic activity associated with the Klondike Gold Rush was so great that by 1898 the population of Dawson City had reached 40,000. In response, the Canadian government officially established the Yukon Territory in 1898, and Treaty 8 was signed with the Dene in that same year. The North West Mounted Police were sent in to ensure Canadian jurisdiction and *The Yukon Act* provided for a Commissioner in Council to administer the territory; further amendments to the *Yukon Act* in 1908 transformed the council into an elected body. In addition to many persons from southern Canada temporarily moving to Yukon to work in the mining industry, Aboriginal peoples were also hired to conduct support work and act as guides during mining expeditions.

Economic development in the northern territories cooled somewhat following the end of the Klondike Gold Rush at the turn of the century. Then, as is the case today, mining production in Yukon grew along with the global price of minerals. Meanwhile, economic activity in Northwest Territories continued through traditional means with the Hudson’s Bay Company and the fur trade. In 1921, at the time of the discovery of oil at Norman Wells in NWT, the federal government negotiated Treaty 11 with the Dene of the central and lower Mackenzie Valley, and an oil production facility was established at Norman Wells, along with gold mining around Yellowknife in the 1930s.

With the advent of World War II, focus on economic development in the North expanded as a result of sovereignty and security concerns. Due to the threat of invasion through the Pacific theatre, the American and Canadian governments developed the Northwest Staging Route, which consisted of a chain of airfields extending from the south through the northern territories and ending in Fairbanks, Alaska. The Alaska Highway was also constructed to create an inland supply route for military operations through to Alaska. As well, the Canol pipeline was constructed to bring oil from Norman Wells through Whitehorse to the Alaskan Pacific front, which led to the construction of a series of all-weather and winter roads along the Mackenzie Valley, providing employment for Aboriginal peoples’ along the way. Following World War II, during the Cold War period, the military presence in the North was maintained, with defence-related research programs, the construction of the Distant Early Warning (DEW) radar line, and additional airfields and communications sites.

16 Graham Rowley. “Canada: The Slow Retreat of ‘the North,’ in *The Circumpolar North*, ed. Terence Armstrong, George Rogers, and Graham Rowley, 1978, pp. 71-123.

Along with this development, Aboriginal peoples were engaged through employment, but were also being affected by health and social problems due to the greater contact with southerners and a separation from their traditional lifestyles. In response to a greater awareness from the South as to the deteriorating health and social conditions for northern Aboriginal peoples, the federal government introduced settlement and resettlement strategies to provide social housing, health care and social assistance; and tragically, with severe negative and long-term consequences, often moved children into residential schools.

In 1957, Prime Minister John Diefenbaker presented a northern development concept called the *Northern Vision*, in which the North was to be opened by means of a "new National Policy."¹⁷ Northern minerals, like western wheat during the original National Policy era, would fuel the engine of the national economy by providing export credits, jobs, and investment opportunities. The role of the federal government would be to facilitate resource development: The *Territorial Roads* program and the *Roads to Resources* policy were announced, a railway was constructed to the Pine Point mine in the Northwest Territories, and new oil and gas regulations and tax incentives were created to promote exploration.¹⁸

In 1965, following consultations across the territories, the federal *Carrothers Commission* recommended a gradual increase in territorial responsibility through a working territorial government. In 1967, Yellowknife was made the capital of NWT and the first Commissioner to be permanently based in the NWT was appointed. Following the report, many federal government responsibilities were transferred to the territories, including health care, education, small business, public works, social services, local government, administration of airports and forestry management.

As the transformation towards greater political control by territorial public governments and increased economic development in the North was occurring, Aboriginal northerners began to organize themselves into political organizations to assert their citizenship and land rights. This was demonstrated most significantly in the 1970s with Aboriginal resistance to federal government consideration being made to expand access to northern natural gas resources through the Mackenzie Valley in NWT. Continued resistance to development in the North by Aboriginal peoples eventually led to the establishment of modern treaties, entrenchment of Aboriginal rights within the Constitution, and a redesign of northern political boundaries and institutions.

17 Frances Abele, "Canadian Contradictions: Forty Years of Northern Political Development," in *Arctic*, Vol. 40, No. 4, December 1987, pp. 310–320.

18 Ibid.

As a result of these new systems of governance, current efforts on northern territories economic development, as guided through the federal government's 2007 *Northern Strategy*, are largely dependent on collaborative efforts among federal, territorial and Aboriginal governments, as well as with private-sector developers.

3. CONSIDERATIONS

3.1 Jurisdiction

According to the Constitution, in contrast to provinces, which have explicit constitutional powers in their own right, the territories exercise delegated powers under the authority of the Parliament of Canada.¹⁹ That is, territories are restricted in their ability to amend their constitutions or directly control the management and sale of Crown lands.²⁰ Despite this constitutional relationship, as explained in section 2, the transfer of control over many provincial-like responsibilities to the territories over time has been negotiated with the federal government, including such things as the provision of health care services, education, housing and social services, and forest management and fire suppression.

The development of non-renewable natural resources—such as mining and minerals, including oil and gas—continues to be administered primarily by the federal government within most territories, although the federal government tends to work in collaboration with territorial and Aboriginal governments across the North on these matters. Yukon is the only territory to have completed devolution agreements with the federal government to transfer direct control over lands and resources, including oil and gas resources. Some Aboriginal governments also hold province-like powers in their settlement lands. In Yukon, most First Nations have acquired self-governing powers that provide them with control of their land and resources. Elsewhere in the northern territories, the Tlicho government in NWT has negotiated similar province-like powers through the settlement of its own self-government agreement in 2005. Devolution negotiations between the federal government and NWT and Nunavut governments are currently yet to be resolved.

Given the increasing level of control exercised by the territorial and Aboriginal governments in terms of the direct management of public services, lands and resources in the northern territories, the role of the federal government in the North is increasingly being regarded as that of a facilitator, in which it works in collaboration with territorial and Aboriginal governments to create a receptive political, social and economic environment for development in the northern territories.

3.2 Definitions of “The North”

Depending on the approach used, many different definitions of “The North” can be formulated. These definitions can be formed through considerations of such things as political jurisdiction, geographical location, environmental zones, geological formation,

19 Government of Canada. *Differences between Canadian Provinces and Territories*. Privy Council Office, Intergovernmental Affairs.

20 Legislative Assembly of the Northwest Territories. *A Comparison of Provincial & Territorial Governments*.

perceptions of isolation, etc. In particular, the Committee heard from various witnesses that any study of federal government policies and programs related to the North should also include considerations for regions north of the 60th parallel in Quebec (Nunavik) and Labrador (Nunatsiavut), as many of the barriers to economic development faced by Inuit peoples in these regions are similar to barriers faced by those in Nunavut. This perspective is echoed in other studies on the Canadian North, notably in a recent study by the House of Commons Standing Committee on National Defence, which recommended that the Government of Canada include Nunavik and Nunatsiavut “in its Northern Strategy and other programs for the North.”²¹ The Committee bears this perspective in mind, and hopes that the findings and recommendations included within this present report could also help to inform provincial governments in the development of their northern regions, in collaboration with Aboriginal land claimants and other partners and stakeholders in those northern regions.

The Committee believes that restricting the focus of this study to the political boundaries of the northern territories facilitates the development of recommendations that can be most appropriately applied to the main role of the federal government, as facilitator of economic development in those regions. This restrictive definition is appropriate for several reasons. First, as explained in section 3.1 on jurisdiction, the federal government has main constitutional authority over the territories, while provinces have authority over their respective northern regions. Second, even though territorial governments have acquired province-like authority over most of their land and resources through agreements with the federal government, territories continue to be challenged in their ability to raise own-source revenues to service their spending needs. Third, communities in the northern territories are relatively more isolated than in the northern regions of provinces, with more severe deficits in infrastructure and exposure to more severe climate conditions.

3.3 Items Beyond Scope of Report

Although the Committee is grateful for the broad range of perspectives presented by all witnesses through their testimony before the Committee, several issues raised were determined at the outset by the Committee to be beyond the scope of this report. These include issues that are: considered outside of federal government jurisdiction; not directly relevant to the northern territories; directly related to business-to-business competition; lacking a minimal level of consensus in opinion; and lacking sufficient evidence or a convincing argument.

In addition, although the Committee recognizes that issues such as international sovereignty, remediation of contaminated sites, and the regulation of offshore drilling are directly linked with economic development in the North, as witnesses paid greater attention to other matters, these issues were not explored within the report. With little available

21 *Committee on National Defence*, Report of the Standing Committee on National Defence, 3rd Session, 40th Parliament, June 2010.

evidence, the Committee would be limited in its capacity to formulate convincing arguments and recommendations on these matters.

The Committee also does not offer recommendations in support of a specific project proponent, business or industry sector, as this would require a degree of assessment and investigation that is beyond the mandate of this report.

4. GENERAL ECONOMIC DEVELOPMENT

Pushing programs designed to stimulate growth in an unprepared region is an exercise in futility, and ultimately doomed to fail. The focus must be on building capacity at the local level.²²

Mark Morrissey, Nunavut Economic Forum

The Government of Canada, through its October 2007 Speech from the Throne, announced its intention to introduce a Northern Strategy, with the aim of helping the North “realize its true potential as a healthy and prosperous region within a strong and sovereign country.”²³ As part of this strategy, the 2009 Budget committed \$50 million over five years to support the establishment of a new regional economic development agency for the North. Launched on August 18, 2009, the Canadian Northern Economic Development Agency (CanNor) provides support for northern communities and businesses through a suite of economic development programs, some of which are pre-existing programs that were transferred over from the Department of Indian and Northern Affairs Canada (INAC), including Community Economic Development (CED) programs, and the Aboriginal Business Development Program:²⁴

- Community Economic Development Program (CEDP)—provides financial support to First Nation and Inuit communities for economic development initiatives, including planning and capacity development initiatives, proposal development, leveraging of financial resources and for carrying out various other economic development activities.
- Community Service Support Program (CSSP)—funds the implementation of national and regional plans to deliver support services to First Nation community economic development organizations. The services are intended to increase the economic capacity of community organizations to carry out one-time projects and ongoing activities related to economic development.

22 The Committee, *Evidence*, 2nd Session, 40th Parliament, November 24, 2009, 0910.

23 Department of Finance Canada, “Canada’s Vision for the North,” in *The Budget Plan 2008: Responsible Leadership*, February 26, 2008, p. 159.

24 Program Descriptions based on presentation by Auditor General of Canada, “Sustaining Development in the Northwest Territories,” in *2010 Spring Report of the Auditor General of Canada*, Chapter 4. Details of these funding arrangements are shown in Table B-1 of Appendix B. More information on these programs are also available through: Canadian Northern Economic Development Agency, *Background on CanNor Support*; Aboriginal Economic Development across the North; and INAC, *Summative Evaluation of INAC’s Economic Development Programs*, April 2009.

- Community Economic Opportunities Program (CEOP)—provides project-based support to those First Nation and Inuit communities that have identified economic development opportunities. The program is expected to lead to community economic benefits as a result of planning and negotiating activities, research and advocacy initiatives, and economic infrastructure projects.
- Aboriginal Business Development Program (ABDP)—supports the establishment and growth of Aboriginal-owned and controlled businesses and works with Aboriginal clients across Canada, through financial contributions for activities including business planning, support, start-ups and acquisitions, expansion, and marketing.

Also housed within CanNor is Strategic Investments in Northern Economic Development (SINED), a five-year program transferred from INAC that provides targeted support for economic development projects, various new and pre-existing infrastructure and skills development programs,²⁵ as well as the new Northern Projects Management Office (NPMO), which began its operations in May 2010. The NPMO is tasked with coordinating federal regulators, tracking projects, providing guidance, and maintaining a consultation record for northern resource development projects.

Witnesses told the Committee that the development of CanNor is a positive step towards improving economic development initiatives in the North. There is much hope that this new agency will be able to facilitate the development of the northern economy in a manner that better addresses the unique needs and circumstances of northerners. To achieve this, northerners stressed that the federal government must undertake sufficient consultation and collaboration with them. The following provides an overview of some of the more significant issues mentioned by witnesses in relation to these economic development programs.

Co-Management

Some witnesses told the Committee that little consultation with northerners occurred in relation to the development of the Northern Strategy and CanNor, such that their respective mandates are deemed to be driven by the views and aspirations of the South, rather than the needs of northerners. For example, Chief Steve Nitah, of Lutsel K'e Dene First Nation, Akaitcho Treaty 8 Dene stated:

Dene chiefs should have been involved from the beginning in shaping the structure and the policy and priorities of this new agency.²⁶

25 Details of new and pre-existing programs delivered through CanNor are provided in Appendix B.

26 The Committee, *Evidence*, 2nd Session, 40th Parliament, November 19, 2009, 2005.

Similarly, Richard Runyon, of the Whitehorse Chamber of Commerce stated:

[F]ederal programming is designed in Ottawa by technicians who have limited experience in rural communities. The result is often a disconnect on how program dollars can be used versus implementation that will work in our limited human resource environment.²⁷

In response to these concerns, northerners advocated a co-management approach to federal programs, through which the creation of a common economic development plan would be developed to ensure greater self-sufficiency for northerners. This view was shared by the National Economic Development Committee for Inuit Nunangat (NEDCIN), a joint federal-Inuit committee established to collaboratively manage economic development policy and program development and implementation. In addition to advocating CanNor membership within NEDCIN, it was recommended that:

A formal agreement should be reached between NEDCIN and CanNor to ensure that the appropriate governance arrangements are in place for management of federal [economic development] programs.²⁸

The active engagement of northerners in the development of policies and programs in which they are affected was considered by many as a key factor in ensuring sustainable economic development in the North. Through co-management, northerners become shareholders in their own communities, such that development can evolve from a focus on jobs and income to one of nation building. As explained by Keith Martell, of the First Nations Bank of Canada:

[T]he main thing governments can do is to create an environment where economic development has the best opportunity to flourish. This starts with changing the approach of government to economic development. I have seen the success of First Nations who change their approach to economic development from being the doers of economic development to being the facilitators of economic development by creating an environment where economic development can succeed.²⁹

CED Program Funding Arrangements

A 2010 Spring audit by the Auditor General of Canada revealed a lack of focus in long-standing policies and programs for economic development that were transferred from Indian and Northern Affairs Canada (INAC) upon the establishment of CanNor in August 2009. The audit recommended that:

27 The Committee, *Evidence*, November 17, 2009, 2nd Session, 40th Parliament, 1945.

28 NEDCIN, Inuit Response to the Establishment of CanNor the Regional Development Agency for Nunavut, NWT and Yukon, submission to the Committee on November 12, 2009 (original date of publication August 2009).

29 The Committee, *Evidence*, 3rd Session, 40th Parliament, June 3, 2010, 1535.

CanNor should clarify the objectives of its economic development programs... and develop a strategic approach to delivering federal programming that includes the identification of needs and gaps, clear and coordinated objectives, effective performance measurement, and consistent reporting on results.³⁰

Similar findings were reached by Inuit organizations, as provided by Gordon Miles, Coordinator of NEDCIN, in his testimony before the Committee. Inuit organizations noted the concerns held by northerners in relation to poor program tracking for federal programs, now provided through CanNor. In particular, NEDCIN stated that federal programs for community economic development “are inadequate in the comprehensive land claims context and fail to track important results indicators.”³¹

In relation to the lack of tracking the performance of INAC programs in the North, recent evaluations of INAC CED programs also pointed to the lack of sufficient regard for the increased costs of doing business in the North. For example, a January 2010 INAC evaluation of its CED programs concluded, with some exceptions, that:

The population formula-based funding design of the Community Economic Development Program formula disadvantages smaller communities, which often receive insufficient support to hire a qualified, fulltime economic development officer.³²

Nunavut Community Economic Development Organizations (CEDOs) agree with this finding. In their submission to the Committee, it is noted that:

Despite the fact that the federal government recognizes the importance of putting realistic provisions in place for its own operations to account for the much higher costs of doing business in Nunavut [through application of the Isolated Posts and Government Housing Directive³³], this is not acknowledged in the agreements with Inuit organizations... to deliver programs and services on its behalf.³⁴

Moreover, various witnesses described how the lack of multi-year funding arrangements for CED programs hinders development in northern communities. For example, a submission by the Inuit members of NEDCIN explains that:

30 Auditor General of Canada, “Sustaining Development in the Northwest Territories,” in *2010 Spring Report of the Auditor General of Canada*, Chapter 4.

31 NEDCIN, *Position Paper: Toward a New Federal Framework for Aboriginal Economic Development*, submission to the Committee on November 12, 2009 (original date of publication: December 2008).

32 INAC, *Summative Evaluation of INAC's Economic Development Programs*, Evaluation, Performance Measurement, and Review Branch, Audit and Evaluation Sector, April 2009.

33 The purpose of this policy is to “... facilitate the recruitment and retention of staff delivering government programs in isolated locations...”; see the National Joint Council, *Isolated Posts and Government Housing Directive*.

34 NEDCIN, Discussion Paper: Cost of Doing Business in Nunavut: The Need for New Approaches to Determining National Funding Allocation Formulas in INAC Economic Development Programs, submission to the Committee on November 2009 (originally prepared by Nunavut CEDO on April 2007).

Short term renewals undermine organizational capacity, impose unacceptable levels of potential financial exposure upon organizations and have direct and measurable negative effects on program results.³⁵

Witnesses also expressed concerns for the timing of federal support through its CED programs. Many noted that, when payments are not timed to the annual sealift of goods and material, this can result in delays and higher costs for local communities. As mentioned by Mark Morrissey, of the Nunavut Economic Forum:

New year funding is often withheld [by the federal government] pending submission of activity reports and, in many cases, audited financial statements. Realistically, at least here in Nunavut, many organizations are not able to provide audited statements until September. That being the case, organizations that are intending to use funding to purchase equipment and supplies have already missed the cutoff dates for sealift and are now forced to fly in goods at a much higher cost.³⁶

The lack of appropriate timing of federal support also creates problems when contracts are put on hold, or are lost because of long delays. As explained by Rick Karp, of the Whitehorse Chamber of Commerce:

The frustration comes out locally when trying to deal with [the federal government], in that the applications at that level have to get certain approvals and there are delays. Here we are in November, we have three programs that we're working on, and we're still waiting for the funding.³⁷

Access to Capital

In addition to obtaining access to capital through the ABDP, many Aboriginal businesses and community organizations in the North also turn to private-sector financing. Although federal support through the ABDP is generally appreciated, witnesses suggested that an enhancement to this program is required to address the shortage of access to traditional financing to more effectively address the needs of local communities. As mentioned by Chief Peter Johnston, of Teslin Tlingit Council:

Traditional lenders such as banks are requiring First Nations to guarantee most of these loans. There are not enough opportunities for First Nations governments and businesses to access government programming. We need this programming to provide substantial capital and capacity-building within our nations.³⁸

The inability to obtain financing through mainstream banks in the North was most commonly associated with the lack of acceptance from these lending institutions due to a

35 NEDCIN, *Position Paper: Toward a New Federal Framework for Aboriginal Economic Development*, submission to the Committee on November 12, 2009 (original date of publication: December 2008)

36 The Committee, *Evidence*, 2nd Session, 40th Parliament, November 24, 2009, 0905 to 0910.

37 The Committee, *Evidence*, 2nd Session, 40th Parliament, November 17, 2009, 2030.

38 Ibid, 1020.

perception of higher risk for northern Aboriginal businesses, as these businesses tended to lack sufficient equity or liquidity under standard lending procedures.

One solution to increasing access to financing was offered by Stephen Mills, of Vuntut Development Corporation, who referred to the need for increased federal support for community economic development officers in the wake of past reductions in federal CED funding, noting that “they were of great assistance at the community level” in helping entrepreneurs secure financing.³⁹

Todd Noseworthy, of Northwest Territories Community Futures Association, agrees with this view, and further adds that the role of community economic development officers in the North could be expanded to include educational training for northern entrepreneurs on how to manage a business. Mr. Noseworthy provided clarification:

Many small and medium-sized enterprises lack the skills and capacity to take advantage of even small-scale opportunities, and often require intensive one-on-one assistance.⁴⁰

Summary of General Economic Development and Key Recommendation

The Committee concurs with witnesses that CanNor is an important step for a prosperous economic future in the North. This stand alone regional development agency for Canada’s North is well positioned to coordinate and deliver the existing economic development programs and services. We also agree with witnesses that, now that it is well established, CanNor must engage with and consult territorial governments, Aboriginal leaders and other stakeholders to further tailor its activities and programs to the unique needs of the North and the differing circumstances in each territory. The needs, views and aspirations of northerners must be taken into account in shaping economic development policies and programs in the North.

The Committee believes that, given the testimony provided, a better way should be sought to maximize the economic development potential of the North. Throughout its study, the Committee heard that the principle of co-management is a key factor in creating successful initiatives for economic development. Only by actively engaging with northerners can all parties be satisfied that their views are being incorporated into northern economic development policy and programs. In this way, the outcomes and benefits of economic development policies and programs are most likely to be realized and most likely to suit the unique needs of northerners. To arrive at more comprehensive solutions to which all parties can agree, the Committee recommends:

39 Ibid, 1030.

40 The Committee, *Evidence*, 2nd Session, 40th Parliament, November 19, 2009, 1450.

Recommendation 1:

That CanNor continue to work with territorial governments, Aboriginal leaders and other stakeholders in the North to develop, by the end of the 2011-2012 fiscal year, a formal mechanism for collaboration among federal, territorial and Aboriginal governments to ensure that its activities and programs are tailored to the unique needs of the North.

5. PHYSICAL INFRASTRUCTURE

[The federal government] invested in connecting [southern] Canada to each other, now they need to do the same for the [N]orth.⁴¹

Chris West, Baffin Regional Chamber of Commerce

The establishment of physical infrastructure can serve as a key building block in enabling economic development in the North. For example, the construction of a road, railway or harbour facility in proximity to natural resources can lower the cost of doing business, such that mining or energy projects become economically feasible. In a similar way, such initiatives as developing various forms of renewable energy and enhancing telecommunications infrastructure can reduce the cost of living for northern communities by creating linkages with other communities, while facilitating linkages with southern markets (See Appendix B for a description of some key projects in relation to northern infrastructure, along with a list of key federal funding initiatives in support for northern infrastructure).

There is a consensus among northern communities that the current lack of sufficient infrastructure in the territories significantly impedes economic competitiveness and quality of life for northerners. Witnesses agreed that northern communities need infrastructure that connects them to southern markets as well as with each other. To quote Lawrence Connell of Agnico-Eagle Mines Limited:

We see it as an investment in strategic deep-water ports in the [N]orth to reduce the cost of transportation, strategically placed access roads that will allow for the distribution of goods and services across the territory, and investment in power generation in areas where reducing the cost of power will trigger industrial development.⁴²

5.1 Transportation and Community Infrastructure

Building a highway is essential to lowering the cost of living and providing that connectivity between communities.⁴³

Terry Kruger, Northwest Territories Association of Communities

5.1.1 Long-Term, Equitable Funding Arrangements

The majority of witnesses applauded the federal government for its long-term commitments in support of northern infrastructure through the Building Canada Fund and

41 The Committee, *Evidence*, 2nd Session, 40th Parliament, November 24, 2009, 1815.

42 The Committee, *Evidence*, 3rd Session, 40th Parliament, June 8, 2010, 1530.

43 The Committee, *Evidence*, 2nd Session, 40th Parliament, November 19, 2009, 1045.

the Gas Tax Fund. These funding agreements provide ongoing support to northern communities using a base-plus allocation formula, which is aimed at addressing need within individual communities.

These same witnesses indicated that more federal funding initiatives should be structured in a similar fashion as that provided through the Gas Tax Fund and the Building Canada Fund. Terry Kruger, of the Northwest Territories Association of Communities, stated:

What doesn't work is per capita funding. It sounds fair, and maybe it is in southern Canada, but the [N]orth's small population and high costs combine to make it unworkable.⁴⁴

In relation to traditional tripartite infrastructure funding arrangements, federal, territorial and local governments each normally contribute one-third of the cost of new infrastructure development. As northern communities tend to have access to relatively little funding, however, many witnesses stated that these types of cost-sharing agreements tend to limit participation by northern communities, as they cannot normally raise enough revenue to contribute their full share.

To enhance efficiency and effectiveness in relation to the use of federal funding by northern communities, and to better reflect the needs of northerners, witnesses proposed that management and control of these projects be given to territorial or local governments, as they are best placed to understand how to use this funding. To satisfy any concerns related to accountability and transparency in the use of federal funding by northern communities, a model similar to that applied through the Gas Tax Fund and the Building Canada Fund could be used, in which:

- Territorial governments administer the distribution of the federal funds to communities following a distribution formula developed through consultation with key community government stakeholders.
- An oversight committee is established, with representation from the territorial and federal governments, with community associations holding observer status to monitor the program and develop new directions and initiatives.
- Funds for eligible projects are allocated according to a formula based on agreements established with northern communities.

As well, in relation to the increased costs faced by developers in the North, several witnesses mentioned that federal government contracts for infrastructure projects should be enhanced to make them more economically viable. That is, they proposed that federal

44 Ibid, 1030.

support should reflect the increased costs faced by businesses due to the short shipping and construction season, especially for more remote communities that are not connected by road networks. For example, Fred Koe, of the Northwest Territories Métis-Dene Development Fund Ltd., noted the following:

Seasonality, with our short construction season, is another issue for many businesses that are in construction, and especially for ones that rely on government contracts and have to do their work in two to three months. Again, the profitability of trying to do that or do rush jobs is very difficult.⁴⁵

The Committee believes that, as northern infrastructure remains underdeveloped, and since northern communities lack the means to generate sufficient financing, the federal government should provide the majority of infrastructure funding in tripartite agreements to facilitate development in the North. To ensure the needs of northern communities are being met, federal funding should be provided through long-term arrangements that reflect the needs of isolated northern communities, and that these arrangements be managed and controlled locally. Therefore, the Committee recommends:

Recommendation 2:

Where applicable, that funding by the Government of Canada for infrastructure projects be provided through multi-year agreements.

5.1.2 Public-Private Partnerships

The Canadian Council for Public-Private Partnerships defines a public-private partnership (P3) as:

A cooperative venture where there is an allocation of the risks inherent in the provision of a public service between the public and private sectors. A successful [P3] builds on the expertise of each partner to meet clearly defined public needs and provide a net benefit (or value for money) to the general public through appropriate allocation of resources, risks and rewards.⁴⁶

P3s can range from contracts for the maintenance or operation of existing infrastructure to contracts for developing, building, financing and operating new ventures.

It is a generally accepted notion today that the public-private procurement model may deliver considerable efficiencies. According to Tim Zehr of Nunasi Corporation:

One answer specific to government's need to respond to these demands [for increased infrastructure due to a growing population] would be to foster and encourage public-private partnerships, or P3s. P3s integrate a project's design, build, finance, and

45 The Committee, *Evidence*, 2nd Session, 40th Parliament, November 19, 2009, 1945.

46 Canadian Council for Public-Private Partnerships, *Definitions*.

maintenance components... P3s are not privatization but a true partnership, outlined in a business agreement.⁴⁷

In such cases, it is expected that the public would receive a net benefit from assigning the design, construction and operating responsibilities for public infrastructure to a private consortium. Net benefit arises when “the private sector brings money, managerial tools and powerful incentives to deliver successful projects sooner and at lower cost than when delivered by the public sector alone.”⁴⁸

Other advantages may include:

- minimizing government financial risk associated with construction and operating public infrastructure;
- freeing up government resources to devote to its core functions;
- improved maintenance of public assets over the long term; and
- providing secure, long-term investment opportunities to the private sector.

Delivering an infrastructure project through a P3 also poses many risks that can be very costly for the taxpaying and investing public. Private-sector partners and their investors may be in financial jeopardy if construction or operating costs exceed projections and/or regulatory changes have a negative impact on their operating environment. As well, private financing is typically more expensive than public borrowing, which could reduce the cost savings expected from a P3 project. Some experts think, however, that this expense is completely offset by other P3 outcomes through such things as the cost-savings acquired through private-sector management and reduced monitoring requirements for government.⁴⁹

Despite the potential advantages of developing infrastructure through P3 arrangements, however, relatively few have occurred in Canada, especially on projects related to infrastructure in the northern territories. To-date, according to the Canadian Council for Public-Private Partnerships, of the total 138 P3 projects on record in Canada, only one has been successfully completed in the northern territories—the Government of Nunavut Buildings (Iqaluit).⁵⁰

47 The Committee, *Evidence*, 3rd Session, 40th Parliament, May 25, 2010, 1545.

48 Finn Poshmann, *Private Means to Public Ends: The Future of Public-Private Partnerships*, C.D. Howe Commentary, Toronto, June 2003.

49 Derek Burleton, *Creating the Winning Conditions for Public-Private Partnerships in Canada*, TD Economics Special Report, 2006, p. 13.

50 A list of P3s in Canada is available through the Canadian Council for Public-Private Partnerships, *Canadian CFP Project Database*.

- **Overview:** The Government of Nunavut entered into a P3 with the Nunavut Construction Corporation, an Inuit owned company, to design, finance, build, own and operate the government buildings under a 20-year lease arrangement. The project consists of 10 government office buildings (including the Legislative Assembly in Iqaluit) and 250 units of employee housing in 11 different communities throughout Nunavut. The final office buildings and housing units were completed in the spring of 2000 on budget, one year ahead of the four-year schedule. Nunavut Construction Corporation is responsible for all operation and maintenance of the buildings and will retain ownership of assets upon expiration of the lease.

In recognition of the importance of developing P3s in Canada, and since Canada lags behind other countries such as the United Kingdom and Australia on these efforts,⁵¹ the Government of Canada established a \$1.2 billion Public-Private Partnerships Fund through Public-Private Partnerships (PPP) Canada. PPP Canada is a crown corporation, which became operational in 2009, with a mandate to develop the Canadian market for public-private partnerships for the supply of public infrastructure in the public interest.⁵² As initial project approvals were expected in early 2010, it is currently not apparent to what extent this new funding is being provided in support of P3 projects in the northern territories. Therefore, the Committee recommends:

Recommendation 3:

That the Government of Canada continue to work with its partners and stakeholders to facilitate the development of P3 proposals that are deemed viable for infrastructure development in the northern territories.

5.2 Power Generation and Renewable Energy

We've attempted to look at alternative energies to reduce the dependency on fossil fuels, as well as to eliminate the risks associated with fossil fuels in terms of operating costs. Alternative energy options in the north are limited... by the availability of the technologies and equipment in the north, as well as the expertise to work on those alternative energies.⁵³

Peter Mackey, Qulliq Energy Corporation

51 Government of Canada, *The Budget Plan 2007: Aspire to a Stronger, Safer, Better Canada*, March 19, 2007, p.169; and *Building Canada — Modern Infrastructure for a Strong Canada*.

52 PPP Canada, *Summary Corporate Plan 2009-2014, Operating and Capital Budgets 2009/10*, 2009.

53 The Committee, *Evidence*, 3^d Session, 40th Parliament, June 10, 2010, 1550.

According to a standard definition, renewable energy refers to the generation of heat and electricity from natural resources that are not depleted over time.⁵⁴ Renewable energy resources include power generated through wind, solar, water, geothermal, tidal and wave energy, as well as trees or other forms of biomass that can regenerate after some of the resources are used.

According to a broad range of witness testimony, the use of renewable energy sources to generate electricity offers many benefits beyond climate change mitigation and air pollution reduction—in relation to conventional energy generation through the use of diesel, it offers the potential for remote and isolated communities to reduce their energy consumption costs while providing opportunities for substantial job creation and rural development. Bill Eggertson, of the Canadian Association for Renewable Energies stated that:

The overwhelming evidence from numerous studies that job creation in renewables is higher per dollar of public investment than any other energy option, ...among many other advantages.⁵⁵

Witnesses told the Committee that, despite the potential for the development of renewable energy through its abundant natural resources, Canada lags behind many other countries in taking advantage of renewable energy as a source of power generation; a claim supported through a recent report by Ernst and Young, which ranks Canada 9th among 27 major industrialized countries in relative attractiveness.⁵⁶

According to statistics available from the Centre for Energy, northern territories depend more on energy generated through fossil fuels than other regions in Canada (see Table 5.1).

Table 5.1: Energy Use—Fossil Fuels and Renewable Sources, 2009 (% of total)

% of total	Canada	Yukon	NWT	Nunavut
Fossil Fuels	24%	41%	64%	100%
Nuclear	15%	...	...	...
Renewable (mainly hydro)	61%	59%	36%	...

Source: Calculations using data from the Centre for Energy; and the International Energy Agency, *Energy Policies of IEA Countries—Canada, 2009 Review*, Executive Summary and Key Recommendations, April 2010; based on installed capacity.

54 Barbara Campbell and Andrew Pape, *Economic Development from Renewable Energy: Yukon Opportunities*, Pembina Institute, October 1999.

55 The Committee, *Evidence*, 3rd Session, 40th Parliament, May 11, 2010, 1540; see also Julie Green, *Green Power for Electricity Generation – Creating an Industry in Canada*, Canadian Renewable Energy Alliance, August 2006.

56 Ernst and Young, *Renewable Energy Country Attractiveness Indices, Renewable Energy Country Attractiveness Indices*, February 2010, Issue 24.

As well, residential electricity rates for northerners tend to be much higher in many northern communities. As shown in Table 5.2,

Table 5.2: Residential Rates for Electricity, June-July 2010

€/KWh	Rate
Yukon	10.45
Old Crow	25.77
NWT	
Yellowknife	13.52
Fort Smith	15.33
Colville Lake	245.30
Nunavut	
Iqaluit	39.39
Kagaaruk	81.72
Quebec	7.51
Nova Scotia	11.80

Source: National Energy Board, *Current Market Conditions*, June-July 2010 (note: represents subsidized rates, standard or high threshold).

Many witnesses spoke of how the development of renewable energy sources is required to ensure sustainable economic development in the northern territories for the years to come. As in other parts of Canada, development of a coordinated system would provide the best opportunity to develop low-cost and flexible power systems. In relation to this view, witness testimony can be grouped into two main themes:

5.2.1 Connecting Power Grids

The Committee was told that connecting energy-generating systems by accessing or creating northern power grids would enable a wider availability of supply at lower long-run costs, which would foster the development of communities and projects in more isolated areas of the North. As mentioned in section 1.2, the current effort by the Yukon Energy Corporation to connect the north and south power grids would enable a more efficient distribution of power to service Yukon communities that currently use diesel generators. Another means of connecting northerners with affordable and reliable power would be to create linkages with existing power grids in the southern provinces. Although there is a general view that initial efforts can be costly and time-consuming, witnesses agreed that these short-term risks are outweighed greatly by the long-term benefits for northern economies, such as:

- Less dependency on government support mechanisms;
- Diversification of territorial economies;
- Creation of partnerships with Aboriginal companies and the private sector that provide community and regional economic benefits and opportunities for wealth creation.

The following provides a few examples, as expressed by witnesses before the Committee, of strategies that could be applied to better enable affordable long-term power generation:

- Dr. Harvey Brooks (Department of Economic Development, Government of Yukon) noted that, with Government of Canada funding for a transmission extension in British Columbia up to Bob Quinn Lake, which is near to Yukon, this “gets us within a planning horizon for connection to Yukon.”⁵⁷ and
- Brian Zawadski (Nunavut Development Corporation) mentioned that “a power line from Manitoba, where electricity is less than 10¢ per kilowatt, to the Kivalliq, where electricity is greater than 40¢ a kilowatt, has been studied and now awaits development.”⁵⁸

Although these strategies would be beneficial in the long term, given the general views by witnesses of the prohibitive costs of such efforts, in the shorter term northerners are attempting to coordinate their efforts through other means. Several witnesses spoke of the need to foster collaboration among all orders of government, as well as with Aboriginal and northern businesses and communities when planning energy projects. For example:

- David Morrison (Yukon Energy Corporation) referred to a case in which the utility company worked with a mining operation to reduce its operating costs. Mr. Morrison explained that the Yukon Energy Corporation “connected a new mine to our grid about a year and a half ago... after it was operating on diesel... The mining company made a contribution to the transmission line project that we constructed... and they paid for their spur line.”⁵⁹ Mr. Morrison proposed that these coordinated efforts provide multiple benefits for the North, as it makes mining more economical and, at the same time, reduces greenhouse gas emissions.
- Donald Balsillie (Dezé Energy Corporation; NWT) explained how a proposal to develop a hydro facility in NWT—the Taltson hydro project—would provide sufficient energy to meet the needs of NWT’s diamond mining sector while offering direct benefits to northerners. In his presentation to the committee, he explained that the project would stabilize and reduce the energy component of NWT’s high cost of living, lengthen the life of the mine, create new jobs, training and business

57 The Committee, *Evidence*, 2nd Session, 40th Parliament, November 17, 2009, 0915.

58 The Committee, *Evidence*, 2nd Session, 40th Parliament, November 24, 2009, 1505.

59 The Committee, *Evidence*, 3rd Session, 40th Parliament, June 3, 2010, 1550.

opportunities, and allow direct economic benefits to northerners through majority ownership of the project by First Nations of the region.⁶⁰

- Peter Mackey (Qulliq Energy Corporation; Nunavut) stated that “we’re investigating potentially having private enterprise come in and partner with us in the development of... a hydro project for Iqaluit, the costs of which, in terms of getting it up and running, would be substantial, but it has the potential to displace over 35% of our fossil fuel consumption in the North.”⁶¹

The Committee concurs with witnesses that the federal government should foster collaboration among stakeholders in planning and developing energy transmission grids in the North. Therefore, the Committee recommends:

Recommendation 4:

That the Government of Canada provide support to northern communities and businesses, working in collaboration with territorial and Aboriginal governments to identify and facilitate the expansion of transmission grids in the North where they are most needed.

5.2.2 Independent Power Generation

A key strategy mentioned by northerners in relation to developing renewable energy sources in the North was to foster a policy on Independent Power Producing (IPP). In a submission to the Committee, the Government of Yukon described how the creation of an IPP policy enables local communities and private businesses to produce their own energy supplies, with the added benefit of being able to sell any excess supply to utility companies and then claim a net adjustment on their household meter charges.⁶² Support and partnerships are being sought by the Government of Yukon from all interested parties, such as federal and municipal governments, Aboriginal organizations, northern businesses, non-profit organizations, as well as individual homeowners.

In relation to the IPP strategy, witnesses spoke of developing various forms of renewable energy that could service northern communities and development projects in a sustainable manner; referred to as “hybridization.” As explained by Bill Eggertson (Canadian Association for Renewable Energies), a more diversified mix of power

60 The Committee, *Evidence*, 2nd Session, 40th Parliament, November 19, 2009, 1310, and submitted handouts.

61 The Committee, *Evidence*, 3rd Session, 40th Parliament, June 10, 2010, 1555.

62 A version of this policy is available through the Government Yukon, *(Independent Power Producers and Net Metering: Developing Policy for Yukon. Summary of Comments on Discussion Paper, Department of Energy, Mines and Resources, June 2010.*

production technologies would strengthen energy security, keep electricity rates low, and make the power generation system more reliable:

Have as much of a mix as possible, so that you're getting both heat and electricity from a wide range. If the sun isn't shining, the wind should be blowing; if not, then you have to kick in your biomass generator." He explains "Working together as a hybridized model is the best way to do it. It does increase your cost, but it increases reliability and performance and lowers the overall cost."⁶³

In addition to some of the more common forms of renewable energy, such as hydro, wind, solar, geothermal, etc., some northern communities are beginning to adopt a method of using wood pellets. As argued by Andrew Robinson, of Arctic Energy Alliance, the use of wood pellets as an emerging technology in NWT should be encouraged throughout the North:

They're cheaper than heating oil. They're much less environmentally damaging if you have a spill. They're considered carbon neutral. They're basically made out of waste sawdust, so they don't have a climate impact.⁶⁴

Solar and wind power are also forms of renewable energy that are deemed by many as remarkably well suited to climates that are exposed to the extremes of nature. As Bill Eggertson notes:

The efficiency of... photovoltaic solar cells that generate electricity ...increases in cold temperatures. In the [N]orth,... because of the latitude, you actually get more sunlight going into the solar panels because it bounces off the snow... Weather bases in both the Antarctic and the Arctic use wind turbines. It's a very effective technology, and wind continues to generate electricity at night, which solar power unfortunately does not.⁶⁵

Despite the advantages of using renewable energy in the North, the Committee heard from many witnesses on the challenges related to developing these technologies in northern communities. Some of the more common forms of barriers to the development of renewable energy in the North are the following:

- Lack of skills to develop and maintain equipment;
- Little government incentives to invest in renewable energy, which would enable start-up businesses and provide on-going support for existing projects;
- Reliability of equipment in extreme weather conditions; and

63 The Committee, *Evidence*, 3rd Session, 40th Parliament, May 11, 2010, 1630.

64 The Committee, *Evidence*, 2nd Session, 40th Parliament, November 19, 2009, 1550.

65 The Committee, *Evidence*, 3rd Session, 40th Parliament, May 11, 2010, 1535.

- Reluctance to engage in renewable energy by local businesses and communities, due to previous efforts that were mainly unsuccessful.

According to Bill Eggertson (Canadian Association of Renewable Energies), existing federal government efforts to engage northerners in the development of renewable energy are commendable, and should be continued. As well, Mr. Eggertson stated that the government's efforts to promote these forms of energy should be maintained:

Last year, the Indian and Northern Affairs Canada report "Sharing the Story" provided case studies of wind and solar thermal power at Rankin Inlet, solar [power] at the recreation centre of Fort Smith and at Nunavut Arctic College in Iqaluit, solar air heating at the Weledeh school in Yellowknife, and numerous examples of district heating, waste heat recovery, and small hydro.⁶⁶

The Committee believes that efforts to develop various forms of renewable energy should be enhanced to service the need in northern communities for more affordable and sustainable power generation. Therefore, the Committee recommends:

Recommendation 5:

That the Government of Canada develop a northern strategy for the increased production and use of renewable energy sources. Furthermore, the Government of Canada should continue to support pilot projects and demonstration activities, to better inform northern communities and businesses on the environmental merits and potential cost-savings of renewable energy.

5.3 Climate Change Impact on Infrastructure

Too much of the work on arctic climate change and adaptation is not focused at the community level, so it's very difficult for territorial governments and for First Nations to properly appreciate what is going on.⁶⁷

Dr. Robert Page, National Round Table on the
Environment and the Economy

In order to support sustainable development in the North, the previous section has argued that alternative ways of producing energy need to be explored to minimize the costs of development. Similarly, the use of renewable energies can help to minimize the impact of development on the northern environment.

In many ways, economic development and climate change are interrelated. On one hand, development projects, such as mining operations, are generally known to increase

66 Ibid.

67 The Committee, *Evidence*, 3rd Session, 40th Parliament, May 25, 2010, 1605.

environmental pollution (e.g. through the production of greenhouse gas emissions, etc.) that can lead to climate change. On the other hand, climate change can have an impact on buildings and roads that service development projects, such as a mining site.

This duality has captured the attention of the National Round Table on the Environment and the Economy (NRTEE). Through a recent study on this issue,⁶⁸ the NRTEE examined northern infrastructure vulnerability and adaptation to climate change.

In testimony provided to the Committee, Dr. Robert Page, Chair of the NRTEE, stated that:

We are seeing in the Canadian Arctic today some of the most rapid climate change of anywhere in the globe, and we will be pioneering the adaptation processes and projects whether we like it or not. This deals with airports, sewage, roads, tailings, pipelines, drilling, mines, and building foundations above all—things that are critical to northerners for their existence.⁶⁹

Dr. Page was not alone in his perception that northern infrastructure is being affected by climate change in the North. According to David Austin, Director of the Association of Yukon Communities:

The environmental norms of severe cold in the [N]orth are being magnified by climate change. As the permafrost weakens, aging community water and sewer systems break, and the foundations of buildings may shift.⁷⁰

One of the mitigation strategies recently developed to cope with the new realities of construction in the North was described by Gordon Miles, Coordinator of the National Economic Development Committee for Inuit Nunangat (NEDCIN). Mr. Miles explained how, at new construction sites, companies are starting to install coolers to maintain the permafrost to prevent shifting of the foundation.⁷¹ In relation to this technology, Bill Eggertson, of the Canadian Association for Renewable Energies, explained that ground coils “[extract] the heat partly to warm the building, but basically to make sure that the permafrost never warms.”⁷²

Although this type of mitigation strategy is seen by northerners as holding the promise that adaptation to climate change in the North is possible, applying such technologies is not feasible for the great majority of existing infrastructure due to the prohibitive costs involved. As Dr. Page noted in his testimony before the Committee, the

68 NRTEE, *True North: Adapting Infrastructure to Climate Change in Northern Canada*, 2009.

69 The Committee, *Evidence*, 3rd Session, 40th Parliament, May 25, 2010, 1605.

70 The Committee, *Evidence*, 2nd Session, 40th Parliament, November 17, 2009, 0855.

71 The Committee, *Evidence*, 2nd Session, 40th Parliament, November 5, 2009, 1235.

72 The Committee, *Evidence*, 3rd Session, 40th Parliament, May 11, 2010, 1535.

costs of adaptation in the North “are beyond the ability of northern territorial and [First Nations] governments to deal with on their own.”⁷³

Given the general view by witnesses before the Committee in relation to the effects climate change is having on northern infrastructure, and the relatively prohibitive costs associated with developing and applying technologies to enable adaptation, the Committee believes that supportive action by the federal government is warranted. The Committee therefore recommends:

Recommendation 6:

That the Government of Canada coordinate its efforts with its partners and stakeholders to better adapt northern infrastructure to climate change risks, ensuring that sufficient monitoring and reporting systems are in place to assess ongoing infrastructure performance.

5.4 Telecommunications Infrastructure

What we like to say is that bandwidth in the Arctic is like water in the desert, and it needs to be managed in somewhat the same way as a precious resource.⁷⁴

Patrick Doyle, Nunavut Broadband Development Corporation

In general, access to telecommunications infrastructure, such as high-speed internet, is increasingly being used as a tool for facilitating economic development and marketing in the North. For example, the availability of high-speed internet enables higher education through distance learning, access to electronic banking and e-commerce, increases the capacity of northern businesses to connect to southern and international markets, allows remote diagnosis and treatment of health conditions, and provides key connections with other government and personal services. According to Aboriginal Portal Canada:

Connecting Canadian communities to the Internet with reliable high-speed Internet access will have a profound effect on virtually all aspects of resident lives. However, the communities that serve to benefit the most from the Internet are also the most difficult and costly to connect.⁷⁵

In 2001, the federal government established the National Broadband Task Force to address un-served communities in Canada. The first program developed for this purpose was Industry Canada’s *Broadband for Rural and Northern Development Pilot Program*

73 The Committee, *Evidence*, 3rd Session, 40th Parliament, May 25, 2010, 1555.

74 The Committee, *Evidence*, 2nd Session, 40th Parliament, November 24, 2009, 1455.

75 Aboriginal Canada Portal, *2004 Round on Aboriginal Community Connectivity Infrastructure*, May 2, 2005

(BRAND).⁷⁶ Launched in September 2002, the federal government committed a total of \$105 million over three years to BRAND, which was later extended up until March 2007. According to an evaluation of the BRAND program prepared for Industry Canada,⁷⁷ as of July 2006 actual federal spending through the BRAND program, totalling some \$80 million across Canada, helped to increase access to broadband in 6 Yukon communities (\$0.2 million), 29 NWT communities (\$5.4 million), and 24 Nunavut communities (\$3.9 million).

A second program, the *National Satellite Initiative* (NSI), was launched in 2003 by Infrastructure Canada, Industry Canada and the Canadian Space Agency (CSA). Administered by Industry Canada's Broadband Office, the NSI program was created to specifically address the high cost of broadband access for communities in the mid to far north and in isolated and remote areas of Canada where satellite is the only reasonable means of providing broadband access. The total funding committed under the NSI program was \$155 million, of which the Northwest Territory project was provided with \$7 million in funding and Nunavut was provided \$7.83 million in 2005.⁷⁸ In 2008, the NSI program provided further funding of \$21.6 million to Nunavut and \$14.8 million to NWT for similar initiatives.⁷⁹ Overall, funding through the NSI has helped increase access to broadband in 31 communities in NWT and all 25 communities in Nunavut.

Currently, the federal government's *Broadband Canada: Connecting Rural Canadians* initiative aims to increase the number of Canadian households with access to affordable broadband services and provide essential infrastructure to Canadians in remote and rural areas.⁸⁰ According to Industry Canada, applications for funding were accepted from 1 September 2009 to 23 October 2009, worth an estimated \$76.7 million, under an agreement that each project be completed no later than December 31, 2011.⁸¹ The program provides a one-time, non-repayable contribution to support the expansion of current infrastructure in the defined areas where there is currently no business case for the private sector moving forward on its own. The program operates on a cost-sharing basis, with a maximum federal contribution of 50%, with the exception of projects proposing to serve First Nations communities, where the maximum may be allowed to exceed

76 For more information, see: Canadian Radio-television and Telecommunications Commission, *Telecommunications Monitoring Report: Status of Competition in Canadian Telecommunications Markets – Deployment/Accessibility of Advanced Telecommunications Infrastructure and Services*, July 2006.

77 Industry Canada, *Formative Evaluation of the Broadband for Rural and Northern Development Pilot*, Final Report, July 2006, p. iii.

78 For further information, see: Infrastructure Canada, *Nunavut Launches the Largest, Coolest Hot Spot on Earth*, May 26, 2005; and *Infrastructure Agreement Providing Greater Broadband Access in the Northwest Territories*, November 24, 2005.

79 For further information, see: Infrastructure Canada, *Northerners to Benefit from Better Internet*, August 29, 2008.

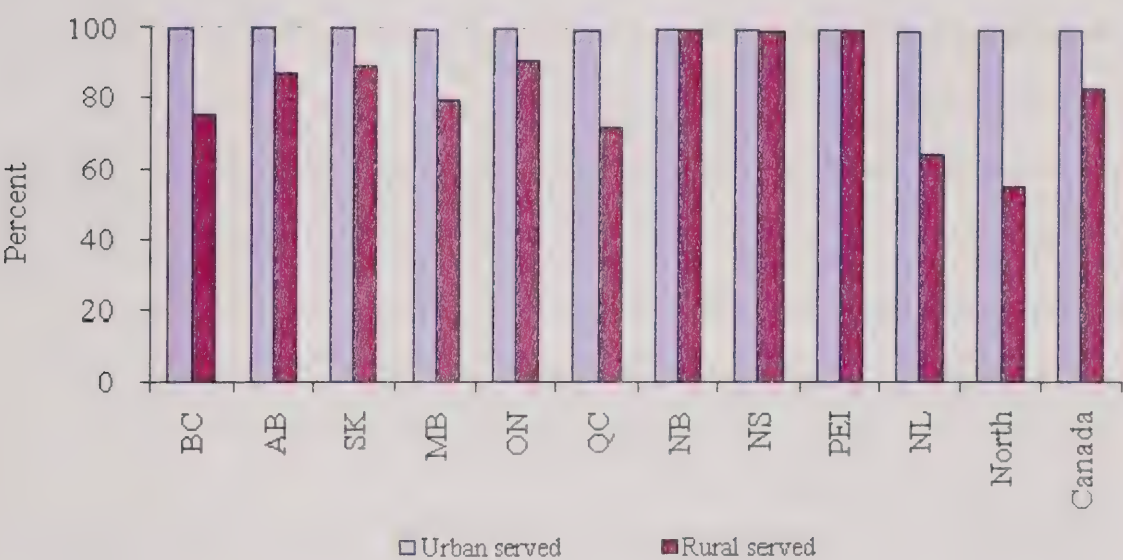
80 Industry Canada, *Broadband Canada: Connecting Rural Canadians*.

81 *Ibid.*, and Industry Canada, *Minister Clement Announces First Projects to Receive Broadband Canada Funding*, May 9, 2010.

50 percent.⁸² Funding for this program is set to expire on March 31, 2012. According to Industry Canada, this program is expected to further support the development of broadband in 6 remote communities in NWT and essentially all of Nunavut.⁸³

According to the latest data available from the Canadian Radio-Television and Telecommunications Commission (CRTC), broadband was available to just over 50% of households in rural communities in the North in 2009,⁸⁴ On average in Canada, over 80% of rural households had access to broadband in that same year, suggesting that increased funding is needed for rural communities in the North, especially in NWT and Nunavut, to allow more complete broadband availability (see Figure 5.1).

Figure 5.1: Broadband Availability in 2009 – Urban vs. Rural (% of households)



Source: Industry Canada and CRTC data collection

Source: CRTC, *Communications Monitoring Report*, July 2010, Figure 5.3.6.

Various witnesses from northern communities mentioned to the Committee that, given the new federal funding for broadband through *Connecting Rural Canadians*, the availability of broadband in the North is expected to further improve from current levels. As the effects of this new funding remain to be observed, the Committee is hopeful that

82 Ibid, *List of Projects*.

83 According to information from Industry Canada on *Areas to be completely served by other initiatives*, over 99 percent of persons and businesses in Yukon currently have access to broadband.

84 Canadian Radio-television and Telecommunications Commission, *Communications Monitoring Report*, July 2010.

significant gains in broadband availability in remote northern communities will indeed be realized in the near future.

In general, witnesses testified that, although federal funding through Broadband Canada's *Connecting Rural Canadians* program is planned to expire in 2012, there will continue to be a persistent need for connectivity infrastructure in remote northern communities. Many witnesses indicated that without government assistance there would be no business case for providing broadband services in the smaller, rural communities of the North, such that only the most populated areas would be connected if left to market forces alone. As mentioned by Patrick Doyle, of Nunavut Broadband Development Corporation:

Unlike other infrastructure projects—if you build a bridge, you have a bridge—unfortunately, the network comes to an end. Our primary challenge is addressing what happens post-2012, when the funding comes to an end... rates would have to go up to full, unsubsidized commercial rates, which would basically be triple or more. So at that point, many people just couldn't afford it.⁸⁵

To mitigate the planned expiry of federal funding in 2012 through Broadband Canada, Mr. Doyle offered several options for the consideration of the Committee, such as: to create permanent A-base funding for federal government support for broadband; or to connect Nunavut to land-based broadband through fibre-optic cables, similar to the Greenland Connect model; as Mr. Doyle noted:

They've run fibre from Europe to Iceland to Greenland to Newfoundland. It's on an order of magnitude of a thousand times more capacity than what we have. It's a very long-term solution. The capital investment I think was \$200 million upfront, but we may spend that ourselves over the course of a decade and not be any further ahead.⁸⁶

Given the crucial role access to broadband plays in the northern economy, and given the difficulties with maintaining broadband in northern remote communities, the Committee is persuaded by testimony provided by witnesses on this issue, and agrees that funding for such initiatives should be maintained. Therefore, the Committee recommends:

Recommendation 7:

That the Government of Canada continue to support Industry Canada in the development of broadband in the northern territories beyond the planned expiry of funding through Broadband Canada after 31 March 2012.

85 The Committee, *Evidence*, 2nd Session, 40th Parliament, November 24, 2009, 1455.

86 Ibid, for more information on the Greenland Connect program, see: Tele-post, *Greenland Connect: from Nature — to Future*.

6. SKILLS DEVELOPMENT AND LABOUR MARKET OUTCOMES

6.1 Education and Training for Northern Aboriginal Persons

An education system that is equal to what is available elsewhere in the country, and it must be delivered in the context provided by Inuit language and culture.⁸⁷

Robert Long, Government of Nunavut

Another main barrier to economic development noted by many witnesses is the lack of a sufficiently educated and trained local population in the northern territories, especially for Aboriginal persons, which limits local engagement in the economic potential of the North.

As stated by Ted Tsetta, Chief of the Yellowknife Dene First Nation, in relation to the need for increasing the educational attainment of northern Aboriginal peoples:

One of the biggest issues we have here in the [N]orth is that... other people benefit from our resources.⁸⁸

Education is generally recognized as an essential building block to achieving positive labour market and employment outcomes. Witnesses before the Committee noted, however, that many Aboriginal people in Canada lack the education, training and skills needed to successfully obtain and retain employment in the northern economy.

Some witnesses indicated that the active engagement of the relatively young and growing Aboriginal population in the North could serve as one way to help alleviate future labour market shortages in the North. For instance, Violet Ford, of the Inuit Circumpolar Council stated:

Youth in the Inuit world in Canada make up over half of the population. They will be our new leaders, so they will need to be involved at an early stage.⁸⁹

It is commonly known that Aboriginal people, as with other Canadians, who have a higher educational attainment tend to earn higher incomes and have a better chance of gaining employment. The main challenge is therefore to determine what strategies are effective in ensuring Aboriginal youth in the North attain high education levels.

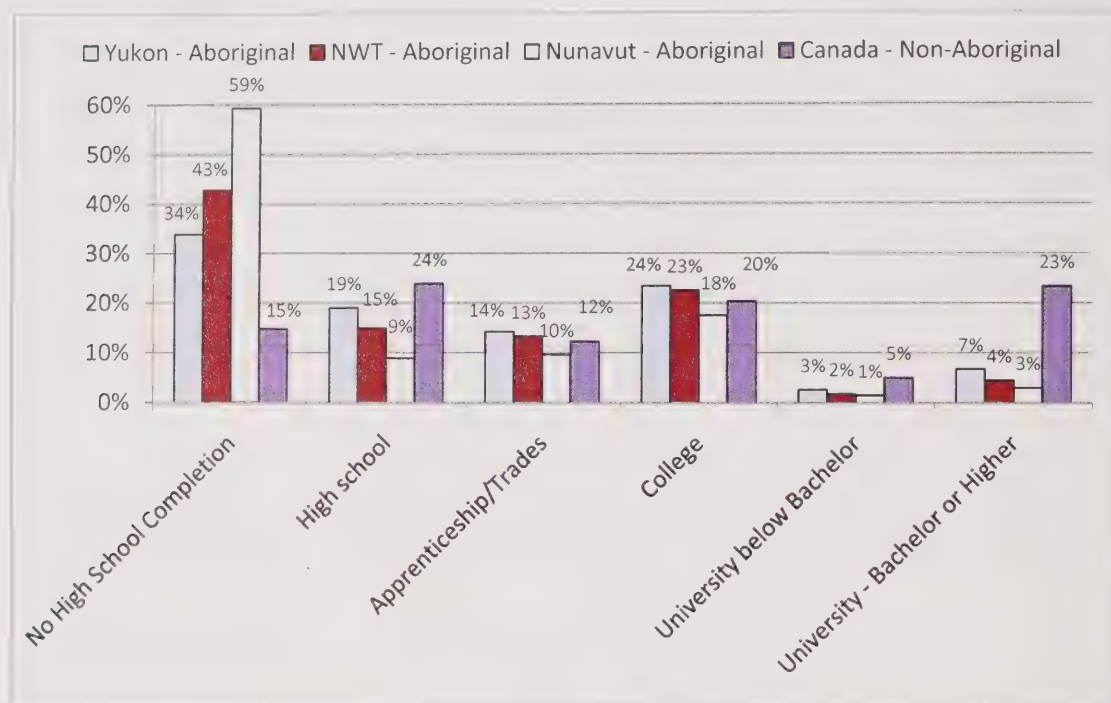
87 The Committee, *Evidence*, 2nd Session, 40th Parliament, November 24, 2009, 0850.

88 The Committee, *Evidence*, 2nd Session, 40th Parliament, November 19, 2009, 2035.

89 The Committee, *Evidence*, 3rd Session, 40th Parliament, May 13, 2010, 1710.

An illustration of the differences in educational attainment is available from the 2006 Census, as shown in Figure 6.1. With the exception of trades and college attainment, Aboriginal people in the territories are significantly behind non-Aboriginal Canadians, especially in Nunavut. The differences are most significant for those without a high school or university degree.

Figure 6.1: Educational Attainment for Persons Aged 25-64: Aboriginal by Territory vs. Non-Aboriginal for Canada (as a share of respective population aged 25-64)



Source: Calculations using data from Statistics Canada, *Census 2006: Community Profiles*.

The proportion of core working-age Aboriginal people in the northern territories without a high school degree ranges from 34% in Yukon to 59% in Nunavut, as compared to only 15% for Non-Aboriginal people in Canada. As one would expect, the lack of high school completion among Aboriginal northerners has a direct impact on university degree attainment, which ranges from 7% in Yukon to only 3% in Nunavut, compared with 23% for non-Aboriginals in Canada.

The relatively low educational attainment of Aboriginal persons in the North has resulted in employers seeking various alternative strategies to ensure their operations remain viable. Given a lack of qualified northerners, many businesses have had no other choice but to bring skilled workers from the southern regions of Canada, or from other countries—those who have benefited from a well-developed education and skills training system, either from the major city centres of Canada, or from other countries. Many businesses do, however, recognize the benefits of hiring locally to ensure business development. For example, Greg Missal, of the Baffinland Iron Mines Corporations stated:

You have all the different levels of skill requirements, and you have to fill those needs. We'd love to see those skills coming out of the local communities rather than having to bring them up from southern Canada.⁹⁰

6.2 Labour Market Performance for Northern Aboriginal Persons

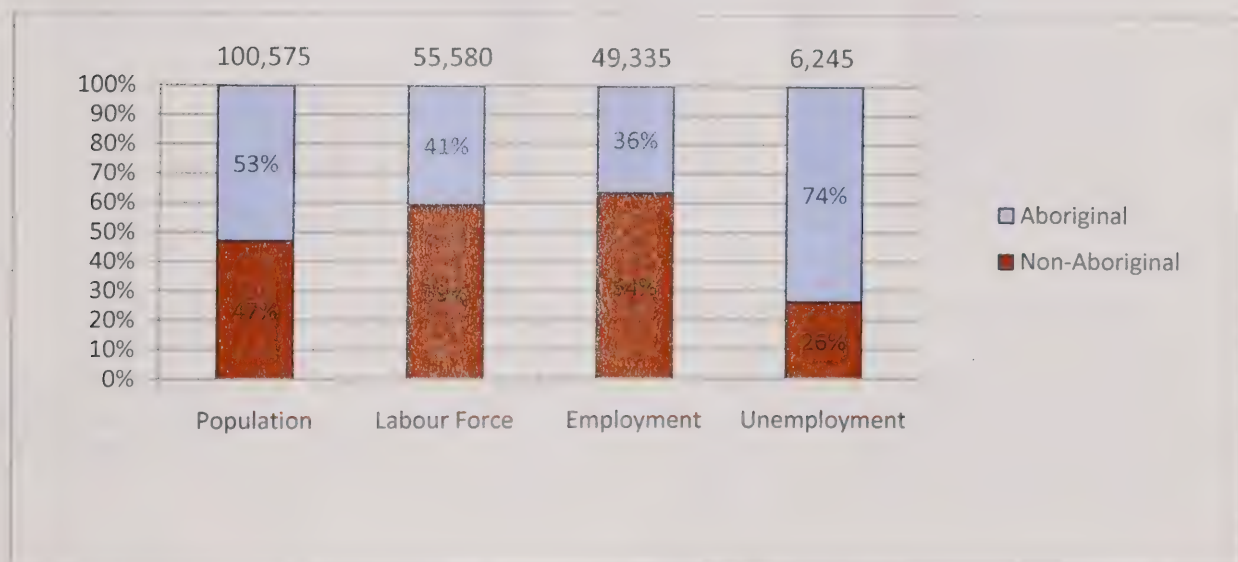
The majority of the skilled workforce is still coming from southern Canada. This trend needs to be reversed for the [N]orth to become economically sustainable.⁹¹

Lawrence Connell, Agnico-Eagle Mines Limited

As mentioned in the previous section, without greater engagement in the job opportunities that are arising due to the natural resources sector in the northern territories, Aboriginal peoples cannot fully benefit from these activities.

As an indicator of labour market performance in the North, Figure 6.2 shows that Aboriginal persons in the territories account for about half of the total population of over 100,000 persons, but represent three-quarters of the unemployed.

Figure 6.2: Population and Labour Force Characteristics for Persons Aged 15+: Aboriginal vs. Non-Aboriginal for all Territories (as a share of all persons in the territories)



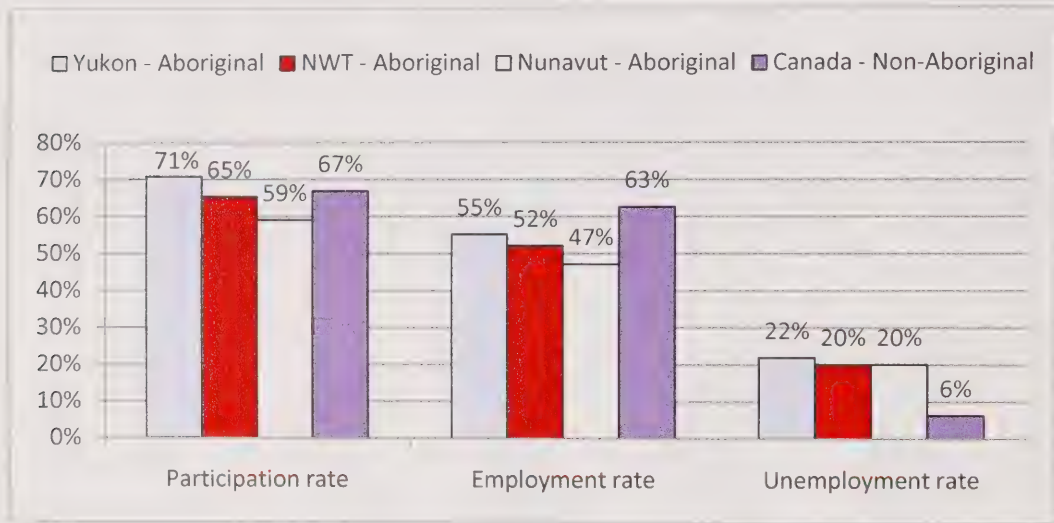
Source: Calculations using data from Statistics Canada. *Census 2006: Community Profiles*.

90 The Committee, *Evidence*, 3rd Session, 40th Parliament, June 10, 2010, 1635.

91 The Committee, *Evidence*, 3rd Session, 40th Parliament, June 8, 2010, 1530.

Figure 6.3 provides a comparison between Aboriginal persons in each territory with non-Aboriginal persons across Canada. Although labour force participation rates⁹² for Aboriginal peoples in each territory are relatively similar to the Canada average for non-Aboriginal persons, their employment rates⁹³ are much lower, while their unemployment rates⁹⁴ are over 3 times greater. In particular, labour market outcomes are somewhat worse for the Inuit in Nunavut. As well, evidence from the 2006 Census show that median Aboriginal earnings in each territory (Yukon: \$21,588; NWT: \$25,078; Nunavut: \$17,959) are much lower than for non-Aboriginal persons across Canada (\$27,156). This exacerbates their poverty, which has already been increased by the high cost of living in the North.

Figure 6.3: Labour Market Indicators for Persons Aged 15+: Aboriginal by Territory vs. Non-Aboriginal for Canada (as a % of population aged 15+)



Source: Calculations using data from Statistics Canada, *Census 2006: Community Profiles*.

Given this evidence, it is reasonable to conclude that Aboriginal northerners do not participate in, or benefit from the economy to the same degree as non-Aboriginal persons, either in the territories or across Canada. This conclusion is consistent with that reached

92 Defined by Statistics Canada, (*Guide to the Labour Force Survey*, Catalogue No. 71-543-G, 2010) as “the number of people employed divided by the population 15 years and older.” This provides an indication of a group’s affinity to actively seek employment and/or be employed.

93 Ibid., the number of employed persons expressed as a percentage of the population 15 years of age and over. As the employment rate approaches the participation rate, the number of people who are unemployed but actively seeking employment declines.

94 Ibid., the number of unemployed persons expressed as a percentage of the labour force. The unemployment rate excludes individuals who have chosen to opt out of the labour force, for retirement, child rearing, discouragement due to inability to find work, etc. In other words, one must be actively looking for work to be “unemployed.”

by Daniel Vandermeulen, of Nunavut Arctic College, in his presentation to the Committee on education and labour force participation for Inuit peoples.⁹⁵

Since available evidence suggests that Aboriginal persons are at a competitive disadvantage in the North, the following section focuses on the education and labour market participation of Aboriginal persons in the North, with a particular emphasis on the most disadvantaged group of territorial northerners—the Inuit.

6.3 Types of Aboriginal Employment in the Northern Territories

Short-term solutions and quick fixes are not the answer. People development is a priority, with a focus on developing human resources today to meet the long-term challenges and opportunities of tomorrow.⁹⁶

Nicole Sikma Arctic Cooperatives Limited

Today, Aboriginal peoples' participation in the economy can be characterized as a mix of wage employment and traditional activities (hunting, fishing, trapping).

6.3.1 Aboriginal Wage Economy

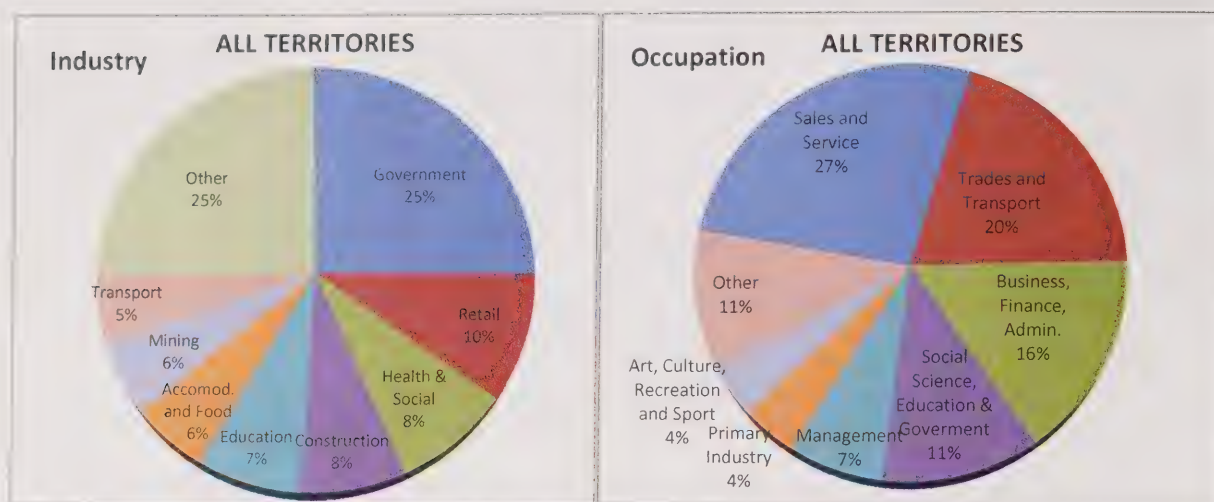
Wage employment for Aboriginal northerners is derived in general through three sectors (see Panel 6.1):

- Government administration, and its related services (e.g. health and social services, education);
- Natural resources development, mainly mining (e.g., diamonds, oil and gas, gold, silver, lead, zinc, etc.); and
- Services that support the existence of government and/or mining operations, such as:
 - Construction and transport; and
 - Small businesses, mainly in the service sector (i.e. tourism, retail, accommodation and food services, etc.).

95 The Committee, *Evidence*, 2nd Session, 40th Parliament, November 24, 2009, 1815-1825, and submission to the Committee.

96 The Committee, *Evidence*, 2nd Session, 40th Parliament, November 24, 2009, 1830.

Panel 6.1: Aboriginal Employment by Industry and Occupation



Source: Statistics Canada, 2006 Census.

As shown in Panel 4.2 by occupation, about half of all Aboriginal persons in the North tend to work in jobs that require relatively low levels of education, including sales and service, and trades and transport. Although non-Aboriginal workers in the territories tend to work in the same industries, they are more regularly hired in positions that require higher levels of education, and that generally offer higher wages and salaries, such as positions in management, and business, finance and administration.⁹⁷

6.3.2 Traditional Aboriginal Practices

Although the majority of witnesses referred to skills shortages in relation to the wage economy, some also referred to the challenges of maintaining traditional lifestyles in the North. The role of traditional harvesting activities (i.e., hunting, fishing and trapping) is often poorly captured in official statistics despite its importance to Aboriginal communities, especially for those in more remote locations. As stated by Thomas Berger (former Conciliator for the implementation of the Nunavut Land Claims Agreement):

The importance of maintaining the traditional economy of hunting, fishing, and trapping, which was then, and I believe is today, an important component of northern culture and putting food on the table. That tends to be overlooked in the enthusiasm for industrial projects.⁹⁸

⁹⁷ For more information, see Statistics Canada, 2006 Census of Population, Statistics Canada, Catalogue no. 97-564-XCB2006001.

⁹⁸ The Committee, *Evidence*, 3rd Session, 40th Parliament, June 1, 2010, 1535.

Despite the difficulties in quantifying precisely the value of the traditional economy in monetary terms, as these activities occur mainly in isolated regions, various witnesses stated that there are tangible quality-of-life benefits, as well as the benefits of nutritious food, cultural heritage and some economic returns through trade with southern markets for furs, pelts, and food items for consumption.

Some attempts have been made, however, to understand how these practices influence the lives of Aboriginal northerners. For example, Statistics Canada, in a review of health and social conditions for Inuit peoples, recently estimated that country food comprises two-thirds of the fish and meat eaten by Inuit families in Nunavut.⁹⁹

Statistics Canada also estimated that traditional practices (i.e. hunting, fishing, gathering and trapping) occur on a regular basis throughout the year, and across each territory, as shown in Table 6.1.

Table 6.1: Aboriginal Adult Participation in Traditional Activities, 2001

Territory	Hunting	Fishing	Gathering	Trapping
Yukon	42%	54%	52%	8%
Northwest Territories	39%	48%	35%	13%
Nunavut	58%	67%	51%	9%

Source: Statistics Canada, *Aboriginal Peoples Survey*, 2001.

Despite the regular participation of Aboriginal peoples in traditional activities, and given their benefits to both northern communities and southern markets, many witnesses point to the risk that, with the lack of government support, these activities may be lost as northerners seek opportunities linked with the modern wage economy. For example, Charles Pokiak, of the Tuktoyaktuk Hunters and Trappers Committee stated:

To me, trappers are a dying breed. It's hard to say, but it is true... For instance, the dog officer up there gets more for a dog that's killed than you get for fur. It's \$40 for a fur-bearing animal. To kill a loose dog that's a nuisance, you get \$75. Which way would you want to go?¹⁰⁰

6.4 Approaches to Enhance Aboriginal Labour Market Outcomes and Support Traditional Activities

Because of the Inuit culture and being away from family, ... typically a lot of them end up going back home and dropping out of the program.¹⁰¹

Peter Mackey, Qulliq Energy Corporation

99 Heather Tait, *Aboriginal Families Survey 2006: Inuit Health and Social Conditions*, Statistics Canada 2008

100 The Committee, *Evidence*, 2nd Session, 40th Parliament, November 19, 2009, 1855.

101 The Committee, *Evidence*, 3rd Session, 40th Parliament, June 10, 2010, 1625.

Current federal government support for skills and employment training to Aboriginal northerners is provided through such programs as the Aboriginal Skills and Employment Training Strategy (ASETS), Aboriginal Skills and Employment Partnership, and the Aboriginal Skills and Training Strategic Investment Fund (ASTSIF). The main goal of these federal government programs is to help Aboriginal peoples prepare for, obtain and maintain meaningful and sustainable employment (see Table B-4, Appendix B for more information). To better meet the needs of Aboriginal northerners in terms of education, skills training, and links with jobs, witnesses suggested various strategies that the Government of Canada could consider. The following subsections describe some of the more common strategies mentioned by witnesses.

6.4.1. Coordinated education and training strategy

In general, witnesses referred to how coordinated approaches benefit from the cooperation and expertise of all parties by balancing potential labour resources with business and development opportunities, while at the same time taking into consideration the needs of northerners.

Many proposed that collaborative partnerships are required among private industry, government organizations, educators and Aboriginal communities if initiatives are to maximize the labour market potential of Aboriginal peoples and satisfy the future employment requirements of private industry. This view is supported by Paul Thompson (Human Resources and Skills Development), who in relation to creating partnerships with northerners mentioned the following during his testimony to the Committee:

We are looking at models that have a much more active role for the workplace in delivering training... those kinds of new approaches are really based on the partnerships that can be developed among employers, educational institutions, and training providers, so that we can see who's best placed... to meet the needs.¹⁰²

In relation to the concept of partnerships, Lawrence Connell (Agnico-Eagle Mines Ltd.) proposed that the Government of Canada work with other governments, northern businesses and communities to develop a large-scale, coordinated strategy on adult skills training for Aboriginal peoples. To put this matter into context, Mr. Connell stated the following:

The Inuit are a proud people and need our help to climb out of this long cycle of dependence. If we work with them, we will see a positive response that will lead to the growth of a sustainable middle class. As the adults gain their self-respect by becoming independent, they will provide the role models for the younger generation. The current status quo is just not working.¹⁰³

102 The Committee, *Evidence*, 2nd Session, 40th Parliament, October 27, 2009, 1210.

103 The Committee, *Evidence*, 3rd Session, 40th Parliament, June 8, 2010, 1535.

Despite the proposed benefits of partnerships, however, these initiatives have difficulty starting without support from governments. The Committee agrees with witnesses that the federal government has a valid role to play.

Although HRSDC's ASETS supports the concept of partnerships, as it is a relatively new program no evidence is available as to how this program would achieve these partnerships. For this reason, the Committee recommends:

Recommendation 8:

That the Government of Canada, in order to satisfy the employment requirements in the North, continue to facilitate partnerships and continue to provide financial support to territorial and Aboriginal governments, businesses and communities to establish educational structures and training programs that attract Aboriginal students.

In the 2010 Spring Report of the Auditor General (OAG) of Canada,¹⁰⁴ an audit of federal government programs in support of Aboriginal skills training in NWT was conducted. In particular, the audit covered the Aboriginal Skills and Employment Partnership (ASEP) and Aboriginal Human Resources Development Strategy (AHRDS) programs managed by HRSDC, both national programs that support skills training initiatives in the NWT and across the northern territories.

The OAG found that HRSDC has not assessed these programs' progress toward their longer-term objective and outcome regarding sustainable employment for Aboriginal peoples. As the OAG report noted: "this is important in order to understand if these programs are contributing to a positive long-term impact and if Aboriginal peoples are obtaining the skills needed for sustainable employment."¹⁰⁵

Although HRSDC, in response to the OAG audit, stated that it will "continue to work with Aboriginal communities and other partners to assess longer-term impacts and ensure that programs are leading to improvements over time", it remains unclear to the Committee precisely how this monitoring and reporting is to occur. The Committee believes that a more specific coordinated effort is required and therefore recommends:

Recommendation 9:

That Human Resources and Skills Development Canada work with Aboriginal groups and each territorial government to assess the impact of their Aboriginal skills training programs to ensure that they

104 Auditor General of Canada, "Sustaining Development in the Northwest Territories," in 2010 *Spring Report of the Auditor General of Canada*, Chapter 4.

105 Auditor General of Canada, "Sustaining Development in the Northwest Territories," in 2010 *Spring Report of the Auditor General of Canada*, Chapter 4.

are leading to improvements in the skills and employment prospects of Aboriginal peoples over time.

Recommendation 10:

That Human Resources and Skills Development Canada work directly with territorial governments and Aboriginal communities to co-develop a strategic plan for producing annual reports on the long-term performance of Aboriginal Skills and Employment Partnership and Aboriginal Skills and Employment Training Strategy, and report back to this Committee with their proposed strategic plan by October 2011.

6.4.2. Engagement by Aboriginal Students

An important barrier to improving educational outcomes in the North is a perceived lack of relevance by Aboriginal northerners for educational programs at the primary and secondary level. As well, family commitments present an additional challenge, as some are required to stay home rather than attend school. According to the 2006 Aboriginal Peoples Survey,¹⁰⁶ the most common reasons for not finishing primary or secondary education given by Inuit men were that they wanted to work (18%) or that they were bored (18%). The most commonly cited reason by Inuit women, on the other hand, was pregnancy or taking care of children (24%).

In cases where lack of engagement is due to perceived irrelevance of the formal educational system, witnesses explain that this disconnect has many root causes. One explanation is that formal education is based on a system imported from southern Canada. As such, the perspectives and needs of Aboriginal peoples, especially for the Inuit, are often not supported. As stated by Belinda Webb, of Inuit Tapiriit Kanatami:

The education system as it is currently is a southern-based education system. For instance, in biology you might be learning about giraffes or frogs or something like that. To an Inuit person living in the [N]orth, not only do you have to explain the giraffe and the biology of it, you actually have to explain what a giraffe is and where it comes from.¹⁰⁷

To allow greater participation, therefore, there is a need to develop curricula that are relevant to students' experiences, lives and communities in the North.

The concept of traditional teaching relates to the need for instruction in the language and culture of Aboriginal peoples. Many witnesses stated that one of the major gaps in the northern education system relates to a lack of education for Aboriginal peoples in their mother tongue throughout primary and secondary education, especially for the Inuit.

106 Statistics Canada, *Inuit Health: Education and Country Food*, 2006 Aboriginal Peoples Survey, Catalogue No. 89-637-X, February 19, 2009.

107 The Committee, *Evidence*, 2nd Session, 40th Parliament, November 5, 2009, 1135.

In testimony provided to the Committee, Thomas Berger (former Conciliator for the implementation of the Nunavut Land Claims Agreement) noted that, in Nunavut, children are educated in Inuktitut until about grade 4 or 5, depending on the community, after which they switch to English. Mr. Berger noted that this abrupt split in language of instruction has a profound impact on Inuit students in terms of their willingness and ability to learn and participate in the wage economy; a barrier that is not as significant for other Aboriginal northerners. As Mr. Berger explained:

They've had 30 years to consider how to integrate aboriginal people into the Mackenzie gas project. The same possibilities don't currently exist to integrate the Inuit people into projects that are already on the drawing board for Nunavut, and they won't exist unless we establish an appropriate system of education that equips them for the training they will need in the Arctic in the years to come.¹⁰⁸

Mr. Berger also stated that the lack of high school graduation for Inuit peoples poses a risk in terms of fulfilling the job requirements in the Government of Nunavut, as required through the 1993 Nunavut Land Claims Agreement.¹⁰⁹ To fulfill that commitment, Mr. Berger restated a recommendation included in his 2006 report to the Department of Indian Affairs and Northern Development (DIAND) on The Nunavut Project.¹¹⁰

My point is that [the federal government] agreed when [it] set up Nunavut that they would have 85% of the jobs in their own government. That was a promise made in 1993. Everybody wanted to fulfill it. We didn't realize what would be needed: a new bilingual system of education. They have their own government, and it has 3,200 or 3,300 employees. Only about half are Inuit, and they are by and large in the lower-paid categories. So to fulfill that promise, that's what I thought we ought to do.¹¹¹

A key issue raised to achieve full bilingualism from kindergarten to grade 12 in the Nunavut school system, as mentioned by Mr. Berger as well as other witnesses, relates to the need for increased training and recruitment of Inuit peoples as teachers. As Mr. Berger stated:

We'd have to train more teachers, mainly Inuit teachers... because 75% of the people of Nunavut still speak Inuktitut as their first language. These kids ought to have the opportunity to become literate in the language that is spoken in their homes and is the aboriginal language in Canada that is spoken by the largest body of aboriginal people. It's not going to go away.¹¹²

108 The Committee, *Evidence*, 3rd Session, 40th Parliament, June 1, 2010, 1545.

109 See Section #4.4.1 for more information on the Nunavut Land Claims Agreement, and other land claim agreements in the territories.

110 Thomas R. Berger, *The Nunavut Project. Conciliator's Final Report. Nunavut Land Claims Agreement*, March 1, 2006.

111 The Committee, *Evidence*, 3rd Session, 40th Parliament, June 1, 2010, 1605.

112 The Committee, *Evidence*, 3rd Session, 40th Parliament, June 1, 2010, 1540.

The Committee agrees with the views of Mr. Berger that a system of bilingual education be adopted in Nunavut, not only to fulfill a longstanding federal commitment of a representative workforce in the Government of Nunavut, but also to ensure that Inuit peoples be afforded the ability to retain their traditional language as a means to improve graduation rates, and to facilitate their participation in the labour force to respond to skills shortages and the needs of northern employers. As presented in Mr. Berger's 2006 report on The Nunavut Project,¹¹³ the costs of developing such a program are prohibitive such that support from the federal government is required. The Committee therefore recommends:

Recommendation 11:

That the Government of Canada help support the Government of Nunavut to establish a full system of bilingual education, in English and Inuktitut, to enable a more labour-ready population in Nunavut. Furthermore, the appropriate funding arrangements to achieve this goal should be established through consultation and agreement between the Government of Canada, the Government of Nunavut, as well as Nunavut Tunngavik Incorporated, as the organization representing land claim holders in Nunavut.

As noted earlier, another reason for lack of participation in youth education is due to family commitments. In relation to this issue, Tim Zehr, of Nunasi Corporation stated:

Many young, single females are having children at a very young age, and the barriers because of lack of day care means that the young women can't finish their education or think about a full-time job.¹¹⁴

Belinda Webb, of Inuit Tapiriit Kanatami, also pointed out that "[o]ne of the problems we tend to have in the [N]orth is the wait list [for early childhood programs] in a lot of the regions."¹¹⁵

These witnesses, as well as many others, suggested that, to increase the participation of young Aboriginal women with families, the federal government should increase its support for early learning and childcare and early childhood development programs. This approach would have multiple benefits for northern families, as not only would the increased availability of these programs allow more Aboriginal adults to participate in the wage economy, it would also better prepare Aboriginal children in their adjustment to formal education and social interaction in the years that would follow. The Committee concurs with the witnesses and therefore recommends:

113 Ibid.

114 The Committee, *Evidence*, 3rd Session, 40th Parliament, May 25, 2010, 1540.

115 The Committee, *Evidence*, 2nd Session, 40th Parliament, November 5, 2009, 1210.

Recommendation 12:

That the Government of Canada discuss increases in its long-term funding with territorial and Aboriginal governments in support of their early learning and early childhood development programs, to significantly reduce or eliminate waiting lists and facilitate the full participation of northern families in education, skills training and the wage economy.

Several witnesses also referred to the importance of incorporating culturally-appropriate education and training techniques to support engagement and retention in the primary and secondary education system, as well as to connect Aboriginal northerners with traditional activities. For example, Dan Curtis, of Skills Canada Yukon—a not-for-profit organization that works with employers, educators, labour groups and governments to promote skilled trades and technology careers among Canadian youth—mentioned that programs that are established in the North need to be based on a community consultative approach, to see what the residents need in order to make the program sustainable. He went on to state that his organization specifically gears programs to Aboriginal youth by combining a cultural component with the technical training:

The cultural component is something that we have found really gets a lot of youth engaged and interested in staying with their education, and hopefully getting into more of a formative education when they're finished. They at least have a bit of a perspective of what it is they're getting into.¹¹⁶

In addition to connecting Aboriginal youth to formal, southern-based educational programs, various witnesses spoke of the benefits for northerners for pursuing various strategies to re-connect Aboriginal peoples to the traditional, land-based economy. For example, Charles Pokiak, of the Tuktoyaktuk Hunters and Trappers Committee mentioned that their organization developed a program, funded in collaboration with the NWT Department of Environment and Natural Resources, called Take a Kid Trapping. Mr. Pokiak described how this program has worked successfully in re-connecting both community elders as well as youth to traditional hunting practices. Mr. Pokiak described how, through this program, elders take between five to ten kids for a week or two into the wilderness to demonstrate how trapping is done:

It works successfully. They got a few caribou, even though our caribou numbers are down. They're allowed to take two or three, just to show [kids] how to work on a whole caribou and take everything from the caribou without wasting. That helped in the past.¹¹⁷

Doug Ritchie, of Alternatives North referenced this program in his presentation before the Committee. He agreed with the value of these types of programs, stating that:

116 The Committee, *Evidence*, 2nd Session, 40th Parliament, November 17, 2009, 1810.

117 The Committee, *Evidence*, 2nd Session, 40th Parliament, November 19, 2009, 1835.

[I]t was really skill transfer. They were able to promote that economy, and I would say we cannot forget about the fur economy. We have to make sure there are supports for people who are wishing to work in that area, whether it is some assistance in terms of accessing equipment, for example, or even help to defray a little bit of the cost of starting out.¹¹⁸

Another strategy to connect Aboriginal northerners with skills training and work in the northern economy, especially Aboriginal youth at risk, can be observed through the Sundog Carvers program in Whitehorse, Yukon. As explained by Andrew Finton:

With the focus on artistic ability, students who have not excelled in high school or who have failed to graduate can excel in the Sundog Carvers program. Finton states that several Sundog Carvers cannot read or write but are making a good living off their artwork.¹¹⁹

As evidenced by recent success stories related to this program, and recent additional funding commitments by the federal government, along with territorial governments and Aboriginal organizations,¹²⁰ the Committee believes that such initiatives should continue to be supported and expanded, as they provide a constructive focus for disadvantaged northerners, with the added benefit of promoting northern tourism; a key focus of the federal government in relation to economic development. Therefore, the Committee recommends:

Recommendation 13:

That the Government of Canada make it a priority to continue to work with territorial and Aboriginal governments and community organizations to develop and enhance essential programs supporting the economically vital traditional activities of Aboriginal peoples and other northerners, such as for hunting, trapping, fishing and gathering, as well as traditional arts such as carving and sculpting.

In terms of linking Aboriginal northerners with sector-specific training in large corporations linked with the natural resource sector, many such businesses believe that what is required is the creation of a sense of value to pursuing formal education. For example, Lawrence Connell, of Agnico-Eagle Mines Limited, stated the following:

We have a cycle now of many generations of dependency, and I really believe we have to do something at the adult level, which will in turn then provide a value to the education. That value has to be passed on, and students have to then see why they're going and

118 Ibid., 1125.

119 The Committee, *Evidence*, 2nd Session, 40th Parliament, November 17, 2009, 1830.

120 Stephanie Waddell, "Each one of us is like a carving," Whitehorse Daily Star, April 6, 2010.

see a career path. Right now I don't think they see a way forward, so they're not motivated to go anywhere.¹²¹

The Committee believes that such efforts as school-to-work transitions would be a welcome addition to the various strategies applied to aid in ensuring northerners connect with northern job opportunities. Therefore, the Committee recommends:

Recommendation 14:

That the Government of Canada continue to work with territorial governments and Aboriginal organizations to fund aboriginal student-training programs, through partnership with specific companies or industry sectors, and consider, along with the territorial governments an initial subsidy for training and wages conditional on trainee performance.

An alternative strategy to linking Aboriginal students with sector-specific training was proposed by the Whitehorse Chamber of Commerce. Many northern businesses believe that the federal government should further support welfare-to-work programs in the North, especially for workers in seasonal industries. As Rick Karp explained:

We at the chamber have said all along that we feel that we could solve our labour market problems right here through EI if there were proper incentive programming, through social assistance, and through First Nations training and development... We have several that we're experimenting with right now where a social assistance client would be partnered with a business... they work, they gain a bank, and then when they're ready—whether it's six months or a year—they start phasing out of social assistance and they stay in the workforce.¹²²

Although the Committee recognizes that the Government of Canada, through its Labour Market Development Agreements reached with each province and territory, has devolved responsibility for Employment Insurance labour market programming, as the problem of skills shortages for Aboriginal northerners is particularly acute, the Committee believes that these types of welfare-to-work strategies should be encouraged and supported by the Government of Canada. The Committee therefore recommends:

Recommendation 15:

That the Government of Canada, to reduce dependence on social assistance, continue to work with territorial and Aboriginal governments to offer conditional training allowances, especially in seasonal industries, that emphasize transition to long-term employment, and the connection between income and education.

121 The Committee, *Evidence*, 3rd Session, 40th Parliament, June 8, 2010 1615.

122 The Committee, *Evidence*, 2nd Session, 40th Parliament, November 17, 2009 1950.

6.4.3. Facilitating access to post-secondary education and training

Another strategy proposed by employers to enable northern workforce development is through facilitating access to post-secondary education, either directly within local communities or through distance learning. Currently, the lack of skilled workers in the North is influenced largely by the lack of access to higher education. Many businesses are forced to import skilled workers from the South in order to cover the skills shortages in northern communities, despite their recognition that these practices are short-sighted. For example, Peter Mackey, of Qulliq Energy Corporation, stated that:

Southern hires are typically transient in nature and are there for a short time and then move on... When they leave, they take the knowledge they have with them and leave that void, which you have to fill. Once again, you're filling that from the south.¹²³

Mr. Mackey proposes that one way to address this shortage is through the development of trade schools in communities that are in close proximity to development projects. For example, the recent development of a trade school in Rankin Inlet, in Nunavut, holds the promise of producing people with the necessary expertise. Another strategy applied by Qulliq Energy is that of an apprenticeship boot camp, in which Qulliq Energy:

[B]rought in 50 northern people and ran them through a two- to three-week training period. We took the top 18 candidates, and we've made them full apprentices within Nunavut.¹²⁴

The advantage of setting up post-secondary education institutions within local northern communities has many benefits, although ensuring sufficient access to key northern communities is often challenging without access to sufficient financing. As Mr. Mackey explained:

Because of the Inuit culture and being away from family, unless this is someone who comes to a community to work where their family is already there and they have a connection, typically a lot of them end up going back home and dropping out of the [employer-sponsored training] program.¹²⁵

Currently, there are several post-secondary education programs offered by the three northern colleges—Yukon College (Yukon), Aurora College (NWT), and Arctic College (Nunavut)—in partnership with southern-based universities. According to submissions provided by these colleges, through on-going funding commitments by the territorial governments, programs offered by these colleges focus mainly on education, nursing, and social work. Through term funding arrangements, partial studies are

123 The Committee, *Evidence*, 3rd Session, 40th Parliament, June 10, 2010, 1550.

124 Ibid, 1555.

125 Ibid, 1625.

occasionally offered in other fields such as business, science, public administration and law.

In addition to the standard educational programs offered by the three colleges, additional programs have been more recently added through a virtual University of the Arctic (UArctic). As stated by Arctic College in its testimony to the Committee, however, federal government funding, though appreciated, is currently limited in terms of level and duration.

Daniel Vandermeulen, of Nunavut Arctic College, believes that university capacity in the North can be increased if the federal government endorses and funds the Jago report on the University of the Arctic in Canada. Vandermeulen stated:

The Jago report was commissioned by INAC to investigate sustainable university capacity in the North and how to fund it. Their recommendation was \$2.5 million a year for five years, to give us predictability, and also some matching dollars.¹²⁶

As well, Mr. Vandermeulen provided a strong rationale for the enhancement of university-level programs, pointing to increased levels of secondary school graduation over time by northerners, and increased interest in higher education. In particular, he provided evidence that demand for university education in the North is far above available supply:

In a community such as Arviat, where we only have enough funding for one adult educator and can probably handle at most 20 students a year, we often have 100 to 150 applications. Sir, we're not short of applicants. We're short of funding, particularly in terms of preparing Nunavummiuts to have some equivalency of high school completion before they go on to their careers or professional training at the campuses.¹²⁷

The need for a physical University of the Arctic across Canada's North is also espoused by other witnesses before the Committee. For example, in relation to the creation of a University of the Arctic in the Canada's North, Dr. Robert Page, of the National Round Table on the Environment and the Economy stated that it must be integrated with southern universities:

This is tremendously important, because we have to bring the resources and some of the knowledge of the south to the [N]orth, and that integration is an important part of it.¹²⁸

The Committee agrees with witnesses that the further development of a University of the Arctic would be of genuine benefit to economic development in terms of increasing

126 The Committee, *Evidence*, 2nd Session, 40th Parliament, November 24, 2009, 1820; for more information on the Jago Report, see: Dr. Charles J. Jago, C.M., *Report and Recommendations on a Government of Canada Approach Toward a Sustainable University of the Arctic (Canada)*, February 28, 2008.

127 Ibid, 1920.

128 The Committee, *Evidence*, 3rd Session, 40th Parliament, May 25, 2010, 1625.

educational and knowledge capacity in Canada's North. Therefore, the Committee recommends:

Recommendation 16:

That the Government of Canada enhance its work with all three territorial governments, in concert with the three northern colleges, UArctic, and other relevant northern training institutions, to consider and develop options for increasing educational and knowledge capacity in the North.

6.4.4. Training for business start-ups

Several witnesses described to the Committee how many northern entrepreneurs, who tend to not have formal education at the post-secondary level, lack understanding of the appropriate methods and procedures on how to start a business. This is especially true of persons starting up small, local or Aboriginal businesses. Beyond general information available through various Government of Canada websites (e.g. Aboriginal Business Canada), witnesses think that a more direct, coordinated approach is required.

In particular, witnesses believe that many of the informational products that work in general terms across Canada do not sufficiently address northern realities, such that this information is essentially not being used by northerners. To enhance the effectiveness of Government of Canada training programs and informational material, witnesses suggested partnerships among federal-territorial governments and northern communities.

For example, Colleen Dupuis, with Nunavut Tourism, proposed that specialized training material be developed by the Government of Canada for entrepreneurs working in sectors that are identified as priorities for national programs. In relation to training for business start-ups in the tourism sectors, Ms. Dupuis proposed that specialized guides on outfitter training, marine craft operation, and how to work with foreign tourists.

Given the need to increase the general knowledge of entrepreneurs in the North on how to start a business, and with the lack of formal education on this matter, the Committee recommends the following action:

Recommendation 17:

That the Government of Canada continue to work with territorial governments and northern Aboriginal communities to facilitate more targeted training programs and informational material for entrepreneurs on how to establish and maintain a business, particularly in those sectors designated as national priorities.

6.4.5. Effective communication practices

Some witnesses noted that the limited success of specific ideas, programs and initiatives is largely the result of poor communication among those involved. For instance,

overlap among programs across orders of government and among community efforts often occurs since there is a lack of knowledge and understanding of existing government education and labour market programs for northerners.

For example, Aboriginal students need to be aware of the opportunities and programs that are available to them by governments, such as programs that allow them to gain work experience and earn wages while attending school, or provide them with funding opportunities such as scholarships, childcare assistance or living allowances. Meanwhile, businesses need to know whether partnership initiatives or program funds exist that encourage participation in Aboriginal apprenticeship or mentoring programs. Effective communication among these parties would serve to ensure the delivery of efficient and effective programs available to students for education and skills training in the North. The Committee concurs with witnesses and therefore recommends:

Recommendation 18:

That the Government of Canada enhance its work with territorial governments, educational institutions, and businesses to develop coordinated communication plans for educational and skills training programs and services available in the territories.

7. LIVING STANDARDS

7.1 Health and Cost of Living

The federal government does need to recognize that children cannot learn effectively when they are crammed into over-crowded houses, lack basic health and dental services, and have no access to affordable, nutritious foods.¹²⁹

Mary Lou Cherwaty, Northwest Territories Federation of Labour

According to witness testimony, the health and well-being of Aboriginal northerners is generally poorer than that of non-Aboriginal Canadians, especially in territories with large Aboriginal populations such as Nunavut. This view is supported by a wide body of literature and statistics on the subject. For example, as shown in Table 7.1, the life expectancy of those living in Nunavut, in which 85% of its population is Inuit, was more than 10 years lower than for the general Canadian population. Similarly, Nunavut has a much higher incidence of infectious diseases, such as tuberculosis, infant and adult mortality, and suicide.

Table 7.1: Selected Health Indicators

Indicator	Yukon	NWT	Nunavut	Canada
Life expectancy (years)				
Male	75.0	73.7	66.6	77.1
Female	80.5	78.1	70.0	82.1
Tuberculosis (per 100,000)	5.2	21.1	108.0	5.2
Mortality (per 100,000)				
Infant	6.6	7.6	15.0	5.3
Adult	768.6	816.3	1,183.3	605.2
Suicide (per 100,000)	18.5	20.8	80.2	11.3

Source: Adapted from T. Kue Young and Peter Bjerregard, editors, *Health Transitions in Arctic Populations*, 2008, Table 3.2.

Although the various health inequalities experienced by Aboriginal northerners are likely due to a range of factors, many witnesses noted that socio-economic conditions play an important role in health status. For example, witnesses mentioned that, along with poor health outcomes, there are significant inequalities in terms of personal incomes and educational attainment, as presented in section 6.

129 The Committee, *Evidence*, 2nd Session, 40th Parliament, November 19, 2009, 1810,

Mary-Lou Cherwaty, of the Northern Territories Federation of Labour, drew specific links among poor health and the state of northern housing:

One of the most disastrous outcomes of [the] lack of housing is poor health. Nationally, eight out of ten Canadians had contact with a medical doctor in 2008. In NWT it was one half of that, and in Nunavut only one out of ten residents had access to a doctor. In both of the territories the infant mortality rates are far greater and the life expectancy of those who do live is much less than the national averages. Northerners, especially our aboriginal and Inuit peoples, are plagued with health problems that put them on a par with some of the poorest parts of the world.¹³⁰

Overcrowded housing in the North can lead to a cycle of dependency, as it can impact health outcomes and social conditions, which then prevent participation in the economy. As stated by Thomas Berger in his 2006 Conciliator's Final Report on *The Nunavut Project*:

Imagine the odds faced by a student attempting to do homework with 12 or 13 other people in the house (on average, half of them children), perhaps sleeping two, three or four to a room. Nunavut's climate dictates that these tiny homes will be shut tight against the weather for possibly eight months of the year; virtually every home has at least one resident smoker, and usually more; oil heating, particularly from poorly-constructed or maintained systems, may produce carbon monoxide and other pollutants.¹³¹

For the reasons expressed above, the Committee believes that the issue of northern housing, especially in Nunavut, warrants further consideration.

7.1.1 Housing

According to Statistics Canada, the incidence of dwellings with greater than one person per room, a generally accepted measure of overcrowding, is highest in more remote northern communities, where the proportion of the Aboriginal population tends to be higher. As shown in Table 7.2, regions outside the capital cities of the northern territories, as well as Nunavut in its entirety had by far the highest incidence of overcrowding.

130 Ibid, 1815.

131 Thomas R. Berger, *The Nunavut Project, Conciliator's Final Report, Nunavut Land Claims Agreement*, March 1, 2006.

Table 7.2: Incidence of Dwellings with >1 person/room

%	Aboriginal	All Persons
Canada	4.2	1.5
Yukon	2.6	1.5
City of Whitehorse	1.7	1.0
Ross River	9.5	n.a.
NWT	7.1	4.6
City of Yellowknife	2.1	2.3
Gameti First Nation	30.8	28.6
Nunavut	22.7	18.0
Iqaluit	11.6	6.7
Kugaaruk	50.0	44.4

Source: Statistics Canada, 2006 Census.

The Canada Mortgage and Housing Corporation (CMHC) provides more comprehensive indicators of core housing need, based on Statistics Canada data from the 2006 Census. As shown in Table 7.3, core housing need is characterized by three factors: affordability (i.e. cost relative to before-tax household income), suitability (i.e. number of cohabitants per room), and adequacy (i.e. lack of need for major repairs).¹³²

Table 7.3: Incidence of Core Housing Need, Yukon, 2006

%	Yukon	NWT	Nunavut	Canada
Non-Aboriginal Household	13.9	9.0	12.9	12.4
Aboriginal Household	24.5	26.2	44.1	20.4
All Households	16.3	17.4	37.2	12.7
Below Affordability Standard	8.7	6.1	4.7	9.1
Below Suitability Standard	1.2	3.0	16.2	0.6
Below Adequacy Standard	3.0	4.5	7.3	0.6
Below Multiple Housing Standards	3.4	3.9	9.0	2.4

Source: CMHC, *Housing Conditions and Core Housing Need*.¹³³

Nunavut exhibits the poorest results among the territories in terms of overall core housing need, although this need is derived mainly from the suitability standard—i.e. overcrowding—rather than from affordability or adequacy. In fact, Nunavut actually ranks better than Yukon or NWT, or even Canada overall, in terms of affordability.

According to CMHC estimates, as shown in Table 7.4, over half of all housing in Nunavut is provided through subsidized, publicly-owned housing. In comparison, only 15%

132 For more detailed definitions, see CMHC, *2006 Census Housing Survey: Issue 1: The Adequacy, Suitability and Affordability of Canadian Housing, 1991-2006*, Research Highlight, February 2009.

133 Canada Mortgage and Housing Corporation, *Housing Conditions and Core Housing Need*.

of housing in NWT is publicly owned, on average.¹³⁴ As median income per capita in Nunavut, including transfers from government, is lower than in other territories (see Table 7.4), it can be concluded that the relative affordability of housing in Nunavut is due to the high incidence of low-cost, publicly-funded housing. In Nunavut, public housing is managed by the Government of Nunavut through the Nunavut Housing Corporation (NHC).

Table 7.4: Gross Household Income and Public Housing by Territory, 2005

current dollars	Yukon	NWT	Nunavut
Median Income (\$)¹	79,137	93,875	63,523
Average Income (\$)¹	86,970	104,244	79,770
Average # of Persons¹	3.0	3.4	4.4
Average # of Income Recipients¹	2.2	2.4	2.5
Incidence of Public Housing²	n.a.	15%	54%

1. Source: Statistics Canada, *2006 Census*.

2. Source: Yukon and NWT Bureau of Statistics, CMHC, *Renting in Nunavut*, Provincial/Territorial Fact Sheets; excludes government staff housing; "n.a."—not available.

In May 2008, the Office of the Auditor General (OAG) of Canada released a report on the operations of the NHC. The report specifically examined the state of overcrowded housing in Nunavut, noting that:

- Through the Northern Housing Agreement, the federal government provided Nunavut with \$200 million through Budget 2006 for new, affordable housing. According to the Agreement, the Government of Nunavut plans to use this investment to build about 725 affordable units across Nunavut by 2010-2011. This investment represents about 10 percent of the \$1.9 billion that the Housing Plan identified as necessary.¹³⁵

The federal government provided an additional \$100 million to NHC through Budget 2009, which according to Lori Kimball, Chief Financial Officer of NHC, will be used to build 285 units. Ms. Kimball further stated:

- The NHC estimated in November 2009 that, based on the existing rate of population growth at that time, there is a need for 300 units a year to maintain status quo with the population; further stating that "at the rate of construction right now, we're not even keeping up with the population

134 According to data from the NWT Bureau of Statistics, although average incidence of public housing in NWT is relatively low, rates are higher in more remote communities.

135 Office of the Auditor General of Canada, *2008 May Report of the Auditor General of Canada*.

growth, let alone the shortfall [of 3,000 units as identified under the Nunavut Ten-Year Housing Action Plan].”¹³⁶

The May 2008 OAG report also identifies the issue of on-going maintenance of existing social housing as a matter of concern.¹³⁷ According to testimony by the NHC, some 60% of its base budget of about \$180 million per year, funded through the Government of Nunavut, the Northern Housing Trust, and CMHC, is provided to the 25 Local Housing Organizations (LHOs) for the operation and maintenance of existing social housing stock in Nunavut. The NHC, in its testimony before the Committee, states that this includes some 4,200 housing units, which cost approximately \$22,000 per unit to maintain annually. Given these costs, along with increasing housing supply and limited or decreasing annual funding,¹³⁸ Patsy Owljoot, Acting President of the NHC notes that it will become increasingly difficult to maintain and accommodate affordable public housing in Nunavut:

[U]nprecedented construction is taking place across the territory; however, limited investments have been made to enhance the infrastructure of the community at the community level.¹³⁹

A key concern highlighted in the May 2008 OAG report was the lack of coordinated systems in place through the NHC to ensure timely and effective delivery of social housing in Nunavut. To overcome this issue, the OAG recommended the following:

The Nunavut Housing Corporation should finalize its overall housing strategy as soon as possible. In the strategy, the Corporation should clearly describe how it plans to meet all Nunavummiut housing needs over the long term, through the delivery of existing programs and services. It should also incorporate these plans in its business plan.¹⁴⁰

This OAG recommendation for housing need in Nunavut mirrors those provided in similar OAG audits for the housing corporations in NWT and Yukon. Although housing need shortages in NWT and Yukon are not as severe in comparison with Nunavut, they remain a concern for the Committee in relation to enabling economic development across the northern territories. The Committee therefore believes that the fulfillment of a coordinated housing strategy across the North is warranted. Therefore, the Committee recommends:

136 The Committee, *Evidence*, 2nd Session, 40th Parliament, November 24, 2009, 1535; through agreement with the Government of Canada and Nunavut Tunngavik Incorporated, the September 2004 Nunavut Ten-Year Housing Action Plan sought to address core housing need in Nunavut.

137 Office of the Auditor General of Canada, *2008 May Report of the Auditor General of Canada*.

138 The Committee, *Evidence*, 2nd Session, 40th Parliament, November 24, 2009, 1540; the NHC notes that CMHC funding is “dropping [at a rate of about \$3 million or \$4 million a year] and will be eliminated by 2037.”

139 *Ibid*, 1445.

140 Office of the Auditor General of Canada, *2008 May Report of the Auditor General of Canada*.

Recommendation 19:

To meet the continuing needs of housing in the North, the Government of Canada should consider extending new funding to the territorial and Aboriginal governments to significantly close the gap in core housing needs in the North.

7.2 Cost of Living

[The cost of living... forces residents to] make a choice between a poorer standard of living in their community here in Nunavut and a higher standard of living they can have by moving to southern Canada

Robert Long, Government of Nunavut

The cost of living refers to the monetary cost of sustaining a given standard of living in a given time and place. These costs tend to be higher for communities that are dispersed and isolated in comparison with compact, urban populations—measured by the cost of living differential.¹⁴¹ As shown in Table 7.5, relative to Edmonton (a city generally used as a basis for cost-of-living comparisons with other regions across Canada), the cost of living differential indicates that it costs 1.5 times more to purchase a given basket of goods and services in Nunavut, 1.3 times more in Yukon and 1.2 times more in Northwest Territories. As well, per capita spending on transportation and communication is four to six times higher in the territories than the provincial average.

141 Defined by Statistics Canada as "the relationship which exists between the prices for a specific range of goods and services at a particular isolated post, compared to the price of the same range of products prevailing in one of seven Canadian "point of comparison" cities—in this case, Edmonton. For further information, see: Statistics Canada, *Isolated Posts Allowance Indexes (Living Cost Differential Indexes)*.

Table 7.5: Selected Measures of Dispersion, Transportation Costs, and Household Median After-Tax Income in the Territories, compared with the Provincial Average

	Yukon	Northwest Territories	Nunavut	Provincial Average
Population not influenced by an urban centre (percent)	25	66	80	15
Transportation-communication expenditures (\$ per capita)	3,476	2,279	2,647	564
General Government expenditures (\$ per capita)	2,394	2,207	4,461	270
Cost of Living Differential	126	123	146	
Household median after-tax income	52,812 (97)	67,439 (124)	53,195 (98)	54,448*

Sources: Expert Panel on Equalization and Territorial Formula Financing, "Annex 2: Some Evidence of Expenditure Needs and the Costs of Providing Public Services in the Territories," in *Achieving a National Purpose: Improving Territorial Formula Financing and Strengthening Canada's Territories*, May 2006; and Statistics Canada, *2006 Census* (note: numbers in brackets for median after-tax income denote ratio of income in territory relative to provincial average (* i.e. Edmonton, as the cost of living differential is based on that city)).

Comparing the cost of living with household median after-tax income in each territory, as shown in Table 7.5, it is found that the higher cost of living in the North is compensated through higher disposable incomes only in NWT, mainly for those living in Yellowknife,¹⁴² while persons in Yukon and Nunavut tend to have somewhat lower after-tax incomes than in the comparator city of Edmonton.¹⁴³

The following sections describe some of the major incentives offered by the Government of Canada to increase northern economic development by reducing the cost of living for northern residents, which can also address skills shortages in the North by facilitating labour mobility across provincial-territorial regions.

7.2.1 Northern Residents Tax Deduction

The Northern Residents Tax Deduction (NRTD) is included in Section 110.7 of the *Income Tax Act*, which is meant to attract skilled labour to northern and isolated communities by compensating for the additional costs of living in these areas. There are two income tax deductions available to residents who live in the northern zone, which includes the territories, for at least six months:

¹⁴² According to data from the 2006 Census, median after-tax income for households in Yellowknife was \$84,454, or about 1.6 times higher than in Edmonton, while more isolated communities in NWT had incomes that were lower than in Edmonton.

¹⁴³ i.e. the comparator used as a basis for developing the cost of living differential.

- A basic residency reduction of \$8.25 per day per person;¹⁴⁴
- An additional residency reduction of \$8.25 per day for a person who maintained and lived in a dwelling,¹⁴⁵ if the person is the only one claiming the basic residency reduction for living in that same dwelling; and
- A deduction for employer-paid travel expenses for any number of trips made to obtain medical services, and up to two trips per household member per year for other reasons.

An economic development argument in favour of offering incentives for living and working in northern and isolated areas is provided by Marc-André Pigeon, of the Parliamentary Information and Research Service:

Employment in northern and isolated areas tends to be concentrated in... sectors of the economy... [that are] either seasonal or subject to cyclical fluctuations... Special tax treatment (i.e., tax incentives) relative to southern, populated areas can help the private sector in these areas recruit and retain skilled workers... The tax incentives may also encourage less skilled workers to continue living in these areas during the off-season or in an economic downturn.¹⁴⁶

Although witnesses were generally in support of efforts to increase benefits under the NRTD in 2008, in which the federal government increased the residency deduction by 10%, from \$7.50 to \$8.25 in 2008, most agreed that more needs to be done to sufficiently address cost of living issues faced by people living and working in the North. In particular, witnesses who appeared before the Committee stated that the NRTD residency deduction rate should be increased.

For example, Mary Lou Cherwaty, of the Northern Territories Federation of Labour suggested that the NRTD be increased by at least 50% to counteract the effect of having to pay GST on the basics of life, which generally cost more in the North than in the rest of Canada.¹⁴⁷

144 The residency component of the Northern Residents Deduction was increased by 10% in 2008, from \$7.50 to \$8.25 per day.

145 According to the Canada Revenue Agency, *Northern Residents Deductions*, Form T2222, a dwelling means "a self-contained domestic establishment. Generally, this is a complete and separate living unit with a kitchen, bathroom, sleeping facilities, and its own private access. It includes a house, apartment, mobile home, or other similar place of residence in which a person usually sleeps and eats. It does not include a bunkhouse, dormitory, hotel room, or room in a boarding house.

146 Marc-André Pigeon, *Federal Northern Residents Deductions* Economics Division, Parliamentary Information and Research Service, January 28, 2004.

147 The Committee, *Proceedings*, 2nd Session, 40th Parliament, November 19, 2009, 1815; and *Statement by the Northern Territories Federation of Labour to the Committee*, November 19, 2009, p. 4.

Various other organizations made similar suggestions on how to modify the NRTD to better reflect northern realities. The Nunavut Economic Forum, for example, proposed the following adjustments:¹⁴⁸

- Provide a lump-sum adjustment for the cumulative effects of inflation since the introduction of the NRTD in 1987, with full indexation in future years;
- For work in Canada's extreme northern regions, in recognition of the added costs of living, provide a top-up to the NRTD commensurate with the Isolated Post Allowance provided to federal government employees.¹⁴⁹
- Provide enhanced NRTD benefits for low-income earners who receive less than the maximum residency reduction,¹⁵⁰ and to compensate those who do not receive employer-paid travel benefits,¹⁵¹
- Raise eligibility ceilings for federal government programs (e.g. GST Credit, Child Tax Benefit, etc.) for workers in the North to ensure low-income earners, who earn relatively more than workers elsewhere in Canada, continue to receive these benefits.
- Provide added NRTD benefits to equalize net earnings across north and south regions, as the progressive tax system leads to proportionately more taxes paid for northern workers, who have relatively higher incomes than for the rest of Canada.

The Committee believes that enhancements to the NRTD are required to more accurately compensate for the full costs of living and working in the North. Therefore, the Committee recommends:

Recommendation 20:

That the Government of Canada, to facilitate the development of the northern economy by attracting and retaining more skilled workers, consider enhancing the Northern Residents Tax Deduction to more fully compensate for the costs of living faced by individuals in the

148 Nunavut Economic Forum, *The Northern Residents Tax Deduction: A Discussion Paper*, October 11, 2007.

149 For more information, see the National Joint Council, *Isolated Posts and Government Housing Directive*, August 1, 2007.

150 Since the residency deduction is based on the lesser of \$16.50 per days worked (e.g. 365) and 20% of net earnings, low-income workers making less than \$30,112.50 per year would receive less than the current maximum deduction of \$6,022.50.

151 Since incomes are higher on average for workers in the territories, income levels that are close to poverty levels in relation to the North may be above eligibility thresholds for government programs that are set on a national basis.

North, and consider a policy that provides universality to the travel portion of the Northern Residents Tax Deduction.

7.2.2 Nutrition North Canada Program

On May 21, 2010, the Government of Canada introduced the planned phase-in of Nutrition North Canada program as a replacement to the existing Food Mail program, which will end on March 31, 2011. The purpose of the new program is to make healthy food more accessible and affordable to Canadians living in isolated Northern communities. The new program, which is to commence in stages beginning on October 3, 2010, is being introduced following a review of the Food Mail Program that began in November 2006.

As announced by the federal government, the new program moves to a retail level model from the existing transportation subsidy, the goal of which is to “shorten the supply chain and reduce the handling of fresh foods destined for the North.”¹⁵² The new delivery structure of the program is based mainly on an assessment of options provided through an interim INAC report, released in March 2009.¹⁵³

The federal government plans on providing funding directly to retailers and wholesalers who already ship large volumes of food and goods to the North, based on weight of eligible foods shipped to each eligible community. According to INAC, moving to a retail subsidy “will enable [retailers] to negotiate the best possible prices for their consumers.”¹⁵⁴ In terms of accountability and transparency, INAC states that “the new program will require retailers to demonstrate the subsidy is being passed on to consumers” through a claims processing system to verify shipping invoices and documents, along with audit and financial controls.¹⁵⁵

According to testimony provided by Patrick Borbey of INAC:

The new program model...will create an environment where market forces and competition will lead to a more effective and efficient means of transporting foods to eligible communities... INAC will provide the subsidy directly to retailers and wholesalers, who will make their own supply chain arrangements to ship food to eligible communities. This improvement will enable retailers and wholesalers to negotiate the best possible prices for their consumers and to maintain better quality control.¹⁵⁶

152 INAC, “Background,” News release, May 21, 2010.

153 For more information on the Food Mail review process, see: INAC, *Food Mail Review—Interim Report*, Devolution and Territorial Relations Branch, March 2009.

154 Ibid.

155 Ibid

156 The Committee, *Evidence*, 3rd Session, 40th Parliament, June 15, 2010, 1535.

According to INAC, the key features of Nutrition North Canada are:

- Revised eligibility list that gives priority to subsidizing the most nutritious perishable food at a higher rate, including commercially-produced country foods, and promotes more cost-efficient transportation methods;
- Retention of personal orders, to preserve a measure of competition for Northern retailers and provide consumers with flexibility related to special dietary needs;
- Cost efficient modes of transportation for non-perishable and non-food items; increased involvement of Health Canada through community-based health promotion initiatives;
- Creation of an Advisory Board to improve program governance; and
- Increased level of transparency for the subsidy resulting in accountability for the parties involved.¹⁵⁷

In the lead-up to the creation of the new Nutrition North Canada program, various organizations expressed their concerns to the Committee in relation to the impacts that the changes in delivery mechanisms would have on northerners. Retailers such as Edward Kennedy, of the North West Company, stated that the creation of a retail subsidy, and its associated accountability mechanisms, will impose added costs and complexity to their operations due to tracking and reporting requirements.¹⁵⁸

As well, following the announcement of the new program, some Aboriginal groups expressed the following concerns:

- That isolated northern communities will have less access to affordable nutritious foods due to the elimination of food entry points in larger urban centres. As Vuntut Gwitchin MLA Darius Elias explained: "we have one retail outlet in Old Crow that provides food products... so access to a variety of foods that come from our capital city is the only realistic option."¹⁵⁹
- That the eligibility list of food items for the new retail subsidy is not sensitive to the traditional dietary practices of Aboriginal northerners, as food items that are used to prepare traditional meals such as bannock, which include lard as an ingredient, will not be eligible for the higher

157 INAC, "Backgrounder," News release, May 21, 2010.

158 The Committee, *Evidence*, 2nd Session, 40th Parliament, November 19, 2009, 1535.

159 "MLAs Endorse Food Mail Program," *Whitehorse Daily Star*, May 13, 2009.

subsidy rate. As Jose Kusugak explained: "... foods such as bannock and pilot biscuits are staples of a well-rounded diet for many Inuit, especially while out on the land hunting and camping."¹⁶⁰

- As subsidies will only apply to country food produced commercially, traditional practices of Aboriginal northerners will be negatively affected, as any benefits through the direct trade of country foods among Aboriginal families would not be realized. As mentioned by Paul Kaludjak, President of Nunavut Tunngavik Incorporated, "I hope that subsidy will again enhance that possibility and help us get that country food to our relatives, where it's needed."¹⁶¹

In response to these concerns, INAC officials stated in general that they would be working with northerners, mainly through the Advisory Board for the Nutrition North program, to resolve any outstanding issues on the introduction of the new program.

As the new Nutrition North Canada program begins its operations, the Committee believes it is important for the Government of Canada to provide regular progress reports on its efforts to resolve outstanding issues expressed by various stakeholders. For this reason, the Committee recommends:

Recommendation 21:

That the Government of Canada, working with its partners and stakeholders, seek to resolve outstanding issues expressed by northerners on the delivery of nutritious foods under the new Nutrition North Canada program in a timely manner. Furthermore, as the new program becomes operational, the Government of Canada should produce a biennial public report that shows the impact of the new program on access to nutritious foods for northerners.

160 "Food for Thought," *Northern News Services Nunavut*, June 21, 2010.

161 "Nutrition North Program Worries Some Retailers," *CBC News*, May 25, 2010.

8. GOVERNANCE

A key factor related to economic development in the northern territories is the concept of governance, which encompasses many forms and involves many stakeholders. For the purposes of this report, in accordance with witness testimony, the concept of governance includes comprehensive land claim and self-government agreements, regulatory regimes, devolution, resource revenue sharing and fiscal arrangements among federal, territorial and Aboriginal governments in the territories.

8.1 Comprehensive Land Claims and Self-Government Agreements

Control of decision-making is essential to economic development. When a body outside of an Indigenous nation makes the decisions, economic development does not work

Steve Nitah, Chief of the Lutsel K'e Dene First Nation, Akaitcho Treaty 8 Dene

Comprehensive land claims are negotiated in areas where Aboriginal land rights have not been addressed by previous treaties or through any other legal means. These modern treaties define a government-to-government relationship between the Aboriginal signatory, the relevant territorial government, and the Government of Canada. They are intended to improve the social, cultural, political and economic well-being of Aboriginal people, while providing all signatories a mutual foundation for the beneficial and sustainable development and use of Aboriginal peoples' traditional lands and resources.

8.1.1 Establishment Issues

The development of a modern land claims policy in Canada began with a landmark decision in the *Calder* case in 1973, in which the Supreme Court of Canada acknowledged the existence of Aboriginal title in Canadian law. Existing Aboriginal and treaty rights of Aboriginal peoples were subsequently recognized and affirmed under section 35 of the *Constitution Act*, 1982, which was amended in 1983 to explicitly confirm that this protection extends to modern land claim agreements.¹⁶²

Self-government agreements allow for power-sharing arrangements between territorial, federal, and Aboriginal governments in law making and administration of human services. These agreements recognize the jurisdiction of Aboriginal governments over such things as education, health, justice, and social services.¹⁶³ Although not specifically

162 A more complete description of comprehensive land claims is provided by Mary C. Hurley, *Setting Comprehensive Land Claims*, Library of Parliament, Parliamentary Information and Research Service, PRB-09-16E, September 21, 2009.

163 Stephanie Irlbacher Fox, *Governance in Canada's Northwest Territories: Emerging Institutions and Governance Issues*, University of Cambridge, England and Yellowknife, NWT, submission to 2004 Northern Research Forum Open Meeting, The Resilient North—Human Responses to Global Change.

recognized in the Constitution, since 1995 federal policy has generally recognized an inherent right of Aboriginal self-government as an existing section 35 right. Under the federal policy, negotiated self-government rights can attain section 35 protection as treaty rights in new treaties, as part of comprehensive land claim agreements or as additions to existing treaties, but might also be implemented in other, non-treaty forms. The federal policy outlined differing approaches to self-government for First Nations, Inuit and Métis, stipulating that provincial/territorial governments must be parties to agreements in which subject matters addressed fall within their jurisdiction.¹⁶⁴

Since comprehensive land claim agreements and self-government agreements set out governance rights including matters such as the ownership of land and resource rights, they are therefore important to economic development. They can help to provide a level of certainty and predictability for business, industry, communities and governments. Almost all land in the northern territories either lies within the boundaries of settled land claims or is the subject of ongoing negotiations.

Currently, a total of 16 comprehensive claims have been settled in the northern territories, which include (see Table C-2, Appendix C for more details on each of these agreements):

- 1984 Inuvialuit Final Agreement, west Arctic;
- 1992 Gwich'in Comprehensive Land Claim Agreement, northwest NWT and northeast Yukon;
- 1993 Nunavut Land Claims Agreement, east Arctic;
- 1993 Council for Yukon Indians Umbrella Final Agreement, through which 11 of 14 Indian bands have settled agreements;
- 1994 Sahtu Dene and Métis Land Claim Agreement, Mackenzie Valley, NWT; and
- 2003 Tlicho Land Claim and Self-Government Agreement, North Slave region, NWT.

164 For more information on the development of Aboriginal self-government agreements, see Mary C. Hurley, *Aboriginal Self-Government*, Library of Parliament, Parliamentary Information and Research Service, PRB-09-16E, December 15, 2009.

Figure 8.1: Modern Treaties in Canada¹⁶⁵



MODERN TREATIES IN CANADA

Although land claims agreements have been concluded with the majority of Aboriginal peoples in the northern territories, these agreements have resulted in differing degrees of control and types of arrangements among the federal, territorial and Aboriginal governments. In general, the agreements have involved some measure of relinquishing of their title or claim to certain portions of the traditional lands by the affected Aboriginal communities, in return for which the federal government provides cash compensation and other provisions related to the following issues:

- Ownership and use of lands, waters and natural resources including the subsurface;
- Management of land, waters, and natural resources, including fish and wildlife;
- Harvesting of fish and wildlife;

¹⁶⁵ Map excerpted from INAC, *General Briefing Note on Canada's Self-Government and Land Claims Policies and the Status of Negotiations*.

- Environmental protection and assessment;
- Economic development;
- Employment;
- Government contracting;
- Capital transfers;
- Royalties from resource development;
- Impact benefit agreements;
- Parks and conservation areas;
- Social and cultural enhancement;
- The continuing application of Aboriginal and other programming and funds; and
- In some cases, self-government and public government arrangements.

The degree to which comprehensive land claim agreements have been established, and the circumstances under which they have been negotiated, differs within each land claim region, however.

In Yukon, the territorial government has assumed most province-like powers, including control over the use of its lands and resources, and most First Nations in Yukon have acquired self-governing powers that serve to facilitate economic development on their lands. In particular, First Nations in Yukon that are self-governing have the authority of municipalities, with many of the powers of the territorial Government of Yukon, including: ownership of and jurisdiction over settlement lands and residents; authority over culture, heritage and social services; direct involvement in decision-making through resource management boards, in most cases with 50% representation; and taxation powers over occupants of settlement lands.¹⁶⁶

In comparison with First Nations in Yukon, many governance issues remain to be resolved for First Nations and Métis in NWT. While Yukon land claim settlements were achieved through a single Umbrella Final Agreement, which served to streamline the

¹⁶⁶ For further information, see: Doug McArthur, "The Changing Architecture of Governance in Yukon and the Northwest Territories," in *The Art of the State, Volume IV: Northern Exposure: Peoples, Powers and Prospects in Canada's North*, ed. Frances Abele et al., Institute for Research on Public Policy, 2009, pp. 187-231.

settlement process for First Nations in Yukon, a single agreement was not reached among First Nations and Métis peoples in NWT. The federal government accepted claims from the Dene (1976) and Métis (1977) on the condition that a single settlement would be negotiated, which led to a final agreement being drafted but not accepted by the Dene/Métis. Since a NWT-wide process was not feasible, the federal government agreed to negotiate on a regional basis. The Gwich'in, Sahtu and Tlicho have all settled their regional claims, while negotiations with the Akaitcho, Dehcho and Northwest Territory Métis Nation are currently ongoing.¹⁶⁷

For the Inuvialuit and the Inuit of Nunavut, although comprehensive land claims agreements have been signed, neither community has a self-government arrangement, such that they are not involved in law making or the administration of human services on their lands through the establishment of their respective land claims alone. Although the Inuvialuit Final Agreement and the Nunavut Land Claim Agreement differ in many ways, they both share similar fundamental components¹⁶⁸—in addition to cash payments to their representative corporations (i.e. presently known as Inuvialuit Regional Corporation and Nunavut Tunngavik Incorporated, respectively¹⁶⁹), the federal government specifically granted the following rights and benefits to these representative corporations:

- Ownership of large tracts of land through fee simple title¹⁷⁰, with subsurface rights on a small portion of these lands;
- Hunting, fishing and trapping rights;
- Participation in co-management boards with jurisdiction over wildlife and the environment;
- Several other benefits common to these types of agreements, such as mineral royalties, preferential hiring in government, and involvement in national parks.

As stated in a 2009 study by the Institute for Research on Public Policy (IRPP), the lack of comprehensive land claims agreements that provide for self-government in the North stems from “a long-standing preference [on the part of the territorial and federal

167 See INAC, *General Briefing Note on Canada's Self-Government and Land Claims Policies and the Status of Negotiations*.

168 For more details, see: Graham White, “Nunavut and the Inuvialuit Settlement Region: Differing Models of Northern Governance,” in *The Art of the State, Volume IV: Northern Exposure: Peoples, Powers and Prospects in Canada's North*, ed. Frances Abele et al., Institute for Research on Public Policy, 2009, pp. 283-316.

169 According to White (2009), “these corporations are the principle political organizations responsible for representing Inuvialuit and Inuit beneficiaries in dealing with the government on land claims implementation.”

170 Definition: A title that signifies the ownership of all the rights in a parcel of real property, subject only to the limitations of the four powers of government (taxation, eminent domain, police power, and escheat).

governments] for public rather than Aboriginal governments at the local and regional levels,”¹⁷¹ such that governance responsibilities would be shared among local residents in general, both Aboriginal and non-Aboriginal. The 2009 IRPP study notes, however, that a framework for self-government based on developments in Yukon is beginning to emerge in more recent self-government negotiations, in which “the agreement is made with rights holders rather than government-defined aggregations,” such that public government would be limited to an administrative concept rather than a legal governing authority. The single comprehensive land claim agreement outside of Yukon that includes a self-government agreement—the 2003 Tlicho Land Claim and Self-Government Agreement in NWT—serves as an illustration; as the 2009 IRPP study notes, “The Tlicho agreement has residual public government dimensions, but it too reverts to the principle that the First Nations government controls the decisions of the new community governments.”¹⁷²

During the Committee’s study of the issue, many witnesses provided comments on the economic benefits for northern communities through the settlement of comprehensive land claims. Although a recent audit of land claim agreements in NWT by the Auditor General of Canada found that federal government efforts to settle land claim and self-government agreements represent a significant achievement and an important step towards sustainable and balanced development, the conclusion was drawn that “much remains to be done” to resolve outstanding claims and fully establish self-government agreements.¹⁷³

This audit also provides evidence on the impact that settled land claims can have on the prospects for economic development in the North. The Auditor General’s report stated that:

Agreements with Aboriginal peoples setting out governance rights and the ownership of land and resource rights are important for environmental protection and economic development because they help provide a level of certainty and predictability for business, industry, communities, and governments.¹⁷⁴

As Ronnie Campbell, Assistant Auditor General, mentioned in his testimony to the Committee regarding applications for development projects in NWT:

In areas where there was no land claim settlement, there were a considerable number of applications referred to the crown for additional consultation, which I think reflected the fact that aboriginal groups did not feel that they had been properly consulted. We

171 Doug McArthur, “The Changing Architecture of Governance in Yukon and the Northwest Territories,” in *The Art of the State. Volume IV: Northern Exposure: Peoples, Powers and Prospects in Canada’s North*, ed. Frances Abele et al., Institute for Research on Public Policy, 2009, pp. 187-231.

172 Ibid.

173 Auditor General of Canada, “Sustaining Development in the Northwest Territories,” in *2010 Spring Report of the Auditor General of Canada*, Chapter 4.

174 Ibid.

compared that with areas where there had been a land claim settled, and we found that in none of those cases did they have to be further referred for consultation.¹⁷⁵

The general consensus expressed by witnesses before the Committee who commented on the issue of land claims, was that the settlement of land claims was beneficial for northerners as it sets the stage for economic development to occur. For example:

- Hugh Wilson, of Tyhee Development Corporation, states that, although land claims do not solve all problems, they make negotiation and cooperation easier, as can be seen in the case of Nunavut with the Nunavut Land Claims Agreement.¹⁷⁶
- Donald Balsillie, of Dezé Energy Corporation states that, in relation to the land claims settlement process in NWT, “if people knew the rules and the road map, it would be a lot quicker and fewer costs would be associated with that.”¹⁷⁷
- Steve Nitah, Chief of the Lutsel K’e Dene First Nation, Akaitcho Treaty 8 Dene, mentions that, in relation to a withdrawal of land “[t]here is an opportunity to have an economic project on some of the withdrawn lands. In the three years since the withdrawal, we have not been able to take advantage of this unique feature, since we are unable to get an interim economic package from the federal government, which we were negotiating as a companion to this withdrawal.”¹⁷⁸

To help expedite economic development, Floyd Roland, the Premier of NWT, states that what is needed is “a comprehensive plan for the NWT, one that is developed by northerners and supported by Canada,... [including] the negotiation of government systems through land, resources, and self-government agreements.”¹⁷⁹

Given the overwhelming evidence provided to the Committee on the benefits that settled comprehensive land claims and self-government agreements can have in facilitating economic development, the Committee recommends:

175 Ibid.

176 The Committee. *Evidence*, 2nd Session, 40th Parliament, November 19, 2009, 1345.

177 Ibid, 1350.

178 Ibid, 2000.

179 Ibid, 0835.

Recommendation 22:

That the Government of Canada work in partnership with Aboriginal organizations, territorial governments, and federal departments and agencies to expedite the resolution of all outstanding land claims and self-government agreements in the northern territories.

The 2010 Spring Report of the Auditor General also reveals a key issue in terms of federal government funding to Aboriginal governments in support of their efforts to achieve self-government. In her testimony to the Committee, Sheila Fraser, Auditor General of Canada found that:

On average, the agreements we looked at were signed more than six months after the beginning of the fiscal year, and several were signed in the last month before the agreement expired. Officials told us that this situation has resulted in overdraft charges and penalties, damaged business relationships, delays in meeting payroll, and the loss of experienced staff. These issues can affect First Nations' ability to participate in negotiations... For us, the solution to all of this consists of multi-year [funding] agreements.¹⁸⁰

In communities that have not yet settled their land claim agreements, to resolve this issue, the Committee agrees with the findings of the Auditor General that the establishment of mechanisms such as multi-year funding arrangements is required to support Aboriginal communities in their efforts to negotiate self-government agreements, and therefore recommends:

Recommendation 23:

That the Government of Canada identify and implement mechanisms, such as multi-year funding for contribution agreements, where possible, to ensure timely and adequate funding for the activities of Aboriginal communities in relation to their negotiations on self-government.

8.1.2. Implementation Issues

It has been proposed by Aboriginal signatories to comprehensive land claim agreements, as well as other bodies that, although the federal government has fulfilled the letter of the existing comprehensive land claim agreements with respect to the transfer of funds and the recognition of rights to land to the Aboriginal signatories, the spirit of the objectives specified in the agreements have not yet been reached:

¹⁸⁰ The Committee, *Evidence*, 3rd Session, 40th Parliament, May 6, 2010, Sheila Fraser, Auditor General of Canada, Office of the Auditor General of Canada, 1635.

- In 1998, the Auditor General issued a report critical of the federal role in land claim implementation on various counts;¹⁸¹ while a second report in 2003 observed ongoing shortcomings in the government's implementation practices with respect to the Gwich'in and Nunavut agreements.¹⁸² It cautioned against unresolved disagreements over treaty interpretation or implementation.
- Aboriginal signatory groups in Canada formed the Land Claims Agreements Coalition in 2003 to advocate for improved implementation policies and practices.
- In May 2008, a report of the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples recommended a number of reforms to federal implementation policy and practice, including greater collaboration with the Land Claims Agreements Coalition.¹⁸³

This view is also shared by many witnesses who appeared before the Committee during the course of its study. For example:

- Darrell Beaulieu, of the Northern Aboriginal Business Association, stated that “one of the issues [The Land Claims Agreement Coalition] bring up is that the Gwich'in and the Sahtu [sic] and the Tlicho have finalized their agreements, but they're not fully implemented to benefit them as they understood they would when they were negotiating.”¹⁸⁴
- Belinda Webb, of Inuit Tapiriit Kanatami, suggested that a collaborative approach is necessary in order to fulfill the spirit and intent of land claims agreements: “all key areas of responsibility within Inuit Nunangat agreements, such as wildlife management, land use planning, environmental assessment, and project review regimes, are based on principles of co-management.”¹⁸⁵

There has been a general recognition among all parties to the agreements that further efforts are needed in order to rectify the shortcomings in land claims agreement

181 Office of the Auditor General of Canada, “Indian and Northern Affairs Canada—Comprehensive Land Claims,” in *1998 September Report of the Auditor General of Canada*, Chapter 14.

182 Office of the Auditor General of Canada, “Indian and Northern Affairs Canada—Transferring Federal Responsibilities to the North,” in *2003 November Report of the Auditor General of Canada*, Chapter 8.

183 Senate, Standing Committee on Aboriginal Peoples, *Honouring the Spirit of Modern Treaties: Closing the Loopholes—Interim Report: Special Study on the Implementation of Modern Land Claims Agreements in Canada*, May 2008.

184 The Committee, *Evidence*, 2nd Session, 40th Parliament, November 19, 2009, 2020.

185 The Committee, *Evidence*, 2nd Session, 40th Parliament, November 5, 2009, 1105.

implementation. For example, in February 2009 INAC released an internal impact evaluation on comprehensive land claim agreements, which recommended that:

In partnership with Aboriginal organizations and other federal departments and agencies, consider leading the establishment of a policy for the implementation of comprehensive land claims which would clarify roles and responsibilities and the federal approach to implementing CLCAs.¹⁸⁶

As well, in March 2009 the Land Claims Agreement Coalition released a model treaty implementation policy, stating that:

The core commitment of this policy is that the Government of Canada will work with Aboriginal signatories to ensure that each modern treaty is fully implemented consistent with its spirit and intent, the developmental objectives of treaty-making in Canada, and the honour of the Crown.¹⁸⁷

Given the general recognition that a collaborative approach is needed to resolve issues among all parties in relation to comprehensive land claim agreements, the Committee therefore recommends:

Recommendation 24:

That the Government of Canada, working in partnership with relevant organizations, which could include the Land Claims Agreement Coalition, outline concrete steps to resolve implementation issues, and seek to provide adequate resources to ensure effective transition and on-going implementation, to the agreement of all parties.

The following sections describe some of the more significant issues raised by witnesses before the Committee in relation to governance and the implementation of land claims agreements. Implementation issues not strictly related to governance (i.e. general economic development, skills development and labour market outcomes, health, and support for Aboriginal business) are dealt with in other sections of this report.

8.1.3 Impact Benefit Agreements (IBAs)

According to the National Aboriginal Health Organization, an IBA is defined as “a *confidential* agreement negotiated in the context of resource development between a company, the relevant provincial or territorial government and affected [Aboriginal] organizations.”¹⁸⁸ Its main purpose is to establish the terms under which Aboriginal people

186 INAC, *Impact Evaluation of Comprehensive Land Claim Agreements*, Evaluation, Performance Measurement and Review Branch, Audit and Evaluation Sector, February 17, 2009.

187 Land Claims Agreement Coalition, *Honour, Spirit and Intent: A Model Canadian Policy on the Full Implementation of Modern Treaties Between Aboriginal Peoples and the Crown*, November 21, 2008.

188 Cathleen Knotsch and Jacek Warda, *Impact Benefit Agreements: A Tool for Healthy Communities?* National Aboriginal Health Organization, July 2009.

will benefit from a development project. An IBA can focus on either specific economic benefits, or it can refer to broader socio-economic and environmental aspects, such as capacity building, Aboriginal traditions, or concerns related to minimizing the ecological impact of development projects.¹⁸⁹

One of the main concerns expressed by witnesses in relation to IBAs was the lack of conformity in its provisions, and the role to be played by each party of the agreement to fulfill these provisions. Industry representatives also point to a lack of transparency with respect to benefit arrangements as an explanation for the difficulties they have when promoting a given project to northern communities, as these agreements are confidential to the parties involved with the agreement. As Mike Peters, of the Canadian Association of Petroleum Producers, stated:

Communities are not always well informed on the full range of benefits, and this leads to circuitous discussions and escalation of demand.¹⁹⁰

To resolve the issue of clarity in roles and responsibilities for governments, industry, Aboriginal organizations, and the general public, Hugh Wilson, of Tyhee Development Corporation, suggested that the federal government develop a policy that would serve as a roadmap to guide all parties through the development of an appropriate IBA arrangement.¹⁹¹

The Committee is in general agreement of the need to clarify roles and responsibilities for the purposes of arriving at effective implementation of IBAs in the development process. The Committee therefore recommends:

Recommendation 25:

That the Government of Canada work with Aboriginal organizations and industry to develop a template for the development of effective Impact Benefit Agreements, which could include a clarification of the roles and responsibilities of the parties.

8.1.4 Dispute Resolution Mechanisms

Comprehensive land claim agreements in the North include chapters that specifically identify a range of processes that would resolve disputes among parties when they arise. These mechanisms include arbitration panels with the authority to make binding decisions. With the exception of the Inuvialuit Final Agreement, the consent of each affected party is required to refer disputes to arbitration.

189 Ibid.

190 The Committee, *Evidence*, 2nd Session, 40th Parliament, June 16, 2009, 0905.

191 The Committee, *Evidence*, 2nd Session, 40th Parliament, November 19, 2009, 1320.

Many witnesses from the business sector appearing before the Committee noted that, in relation to land claim implementation, there is a lack of clarity in what the requirements are for Aboriginal consultation prior to establishing a development proposal. Many witnesses, such as Hugh Wilson, of Tyhee Development Corporation, state that this lack of clarity leads to increased disagreement and conflict among all parties involved.¹⁹²

As well, other industry representatives mentioned that, when disputes arise through the process of negotiating an agreement for a development proposal, due to a lack of an effective dispute resolution mechanism, often applicants have no other option than to make concessions so that the project can be approved. In particular, Mike Peters, of the Canadian Association for Petroleum Producers mentioned that:

Dispute resolution was provided for in the land claims settlements in the Mackenzie Valley, but no such mechanism has been introduced.¹⁹³

A 2008 study by the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples examined the lack of a commitment by the federal government to resolving impasses over funding and other implementation matters, stating that the federal government's lack of referring disputes to arbitration has undermined the renewed relationships that treaties sought to establish:

Aboriginal signatories are left with no meaningful recourse to the arbitration mechanisms available to them under their Agreements, and, as a result, forces disputes to the courts.¹⁹⁴

The views expressed by witnesses before this Committee, as well as the examination by the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples, is supported by statements made by the Office of the Auditor General of Canada. In relation to dispute resolution mechanisms, a 2003 report stated:

Our review of the work of the arbitration panels found that no cases had come before them since the claims were settled over 10 years ago. Yet disputes continue to remain unresolved. Furthermore, if it is true that Canada cannot agree to be bound by a decision of a third party on funding matters, then any money dispute can never be resolved through arbitration. Therefore any belief that arbitration is there to resolve money-related disputes, and make land claims work more effectively, is an illusion.¹⁹⁵

Given the evidence presented above, the Committee believes that in cases where disputes arise in the implementation of treaties, resolution must be found through

192 Ibid.

193 The Committee, *Evidence*, 2nd Session, 40th Parliament, June 16, 2009, 0900.

194 Senate. Standing Committee on Aboriginal Peoples, *Honouring the Spirit of Modern Treaties: Closing the Loopholes—Interim Report: Special Study on the Implementation of Modern Land Claims Agreements in Canada*, May 2008, p. 19.

195 Office of the Auditor General of Canada, "Indian and Northern Affairs Canada—Transferring federal responsibilities to the North," in *2003 Report of the Auditor General of Canada*, Chapter 8, p. 9.

appropriate alternative dispute resolution mechanisms, including through such means as mediation and arbitration. To help inform all parties in their efforts to streamline development projects and minimize conflicts, the Committee believes that it is necessary for the federal government to develop and implement a formal dispute resolution mechanism, in accordance with provisions in the land claims agreements. The Committee therefore recommends:

Recommendation 26:

That the Government of Canada work with Aboriginal peoples and northern industry to ensure that a formal dispute resolution mechanism is established prior to the submission of a development proposal in the northern territories.

8.1.5 Procurement in the North

Comprehensive land claim agreements often contain provisions for economic development that oblige Canada to conduct procurement, or the purchase of goods, services or construction, in such a way that is fair, transparent, and opens the bidding process to Aboriginal groups in comprehensive land claim agreement areas.

In relation to contracting requirements under the comprehensive land claim agreements, the federal government's Procurement Strategy for Aboriginal Business (PSAB) is meant to: "stimulate Aboriginal business development; and increase the number of Aboriginal firms competing for and winning federal contracts."¹⁹⁶ The PSAB seeks to achieve greater participation by Aboriginal businesses in federal contracting through several means, such as supplier development activities¹⁹⁷ and mandatory and voluntary set-asides, which generally limit public bidding on federal government contracts to Aboriginal businesses.

Through various internal evaluation studies by the federal government, it is generally recognized that the PSAB is an underutilized tool for growing Aboriginal business.¹⁹⁸ This view is validated by the comments of various witnesses that appeared before the Committee. In general, witnesses stated that, as the PSAB is a set of voluntary guidelines, there is a lack of commitment by the federal government to actively promote and pursue increased involvement in federal contracts by Aboriginal businesses.

196 INAC, *Evaluation of the Procurement Strategy for Aboriginal Business*, Departmental Audit and Evaluation Branch, August 2002.

197 According to INAC, *Web-Based Guide to Doing Business with the Federal Government, Module 1: Procurement Strategy for Aboriginal Business*, supplier development activities "are those undertaken by departments and agencies to raise awareness for Aboriginal suppliers of what the various departments buy who in the departments make the buying decisions, what particular things they look for when they buy, how they buy things, and how they evaluate and qualify potential suppliers,"

198 See, for example, INAC, *Toward a New Federal Framework for Aboriginal Economic Development Annexes*, 2008.

For instance, Nicole Sikma, of Arctic Cooperatives Limited, stated that: "INAC, the department responsible for the program, does not adhere to the policy."¹⁹⁹

In relation to Article 24 of the *Nunavut Land Claims Agreement*, which states in general that the Government of Canada must develop Aboriginal procurement policies for all contracting in Nunavut,²⁰⁰ Paul Kaludjak, of Nunavut Tunngavik Incorporated, referred to an issue related to preference for southern, non-Aboriginal businesses:

We're constantly impacted by southern contractors. On many occasions, the local contractor loses out, because they failed to be recognized by the policy of the land claims agreement... If you're going to do business in Nunavut, [southern business] have a 21% advantage over a contract review at any time...²⁰¹

A 2007 report by the Office of the Auditor General, on the Inuvialuit Final Agreement, provided support for the view that, despite the PSAB, Aboriginal businesses continue to be at a disadvantage in opportunities for federal contracting.²⁰² The audit focused on Section 16 of the Agreement, which obligates federal organizations to inform the Inuvialuit of contracts being offered for tender, and includes provisions for the preference of their Inuvialuit businesses during the bidding and evaluation process. The audit found that there was a lack of communication of the contracting obligations across federal government departments, little guidance on how departments should fulfill these obligations, and a lack of monitoring for compliance.

Some possible reasons to explain the preference of southern businesses for federal contracting in the North was offered by testimony by Tony Butler, of Pan Arctic Inuit Logistics Corporation. Mr. Butler offers two main reasons in relation to the federal government's bidding process:²⁰³

- *Bid evaluation:* Firms that invest time, money, and effort to meet or exceed their Aboriginal employment commitments are judged on an equal footing with firms that do not, since bidders' past performance in achieving their aboriginal benefits targets are assessed solely on whether or not there is an outcome, not on whether the outcome was a success or a failure—this encourages firms to make significant commitments when bidding, without any concern towards meeting those commitments, and this fact reduces

199 The Committee, *Evidence*, 2nd Session, 40th Parliament, November 24, 2009, 1830.

200 For information on the federal government's contracting policy related to all comprehensive land claims agreements, see: Treasury Board of Canada Secretariat, *Contracting Policy Notice 1997-8*, December 10, 1997.

201 The Committee, *Evidence*, 2nd Session, 40th Parliament, November 24, 2009, 1045.

202 See Office of the Auditor General of Canada, "Inuvialuit Final Agreement," in *2007 October Report of the Auditor General of Canada*, Chapter 3.

203 The Committee, *Evidence*, 3rd Session, 40th Parliament, May 25, 2010, 1535.

the incentives for firms to invest in developing meaningful Inuit participation of lasting benefit.

- *Awareness of opportunities:* As some crown agencies and federal initiatives are not subject to the procurement review process, obligations under the land claims may not be considered or may be considered too late in the process, thus making Inuit procurement less likely, and more difficult for the Inuit to mount timely efforts to establish partnerships or joint ventures.

To remedy this situation, Mr. Butler stated that, through the evaluation process of selecting a bidder, the federal government needs to apply a graduated approach to evaluating past performance to account for degrees of success, including a mechanism to evaluate both quantitative and qualitative results, and to establish lead time in the bidding process to allow for the development of corporate capacity within Aboriginal businesses.²⁰⁴

Although the federal government has taken some positive steps in resolving the issues highlighted above, especially those in its responses to the findings of the Auditor General of Canada, evidence presented to the Committee strongly suggests that there continues to be a lack of success in the procurement of Aboriginal businesses in the North. The Committee therefore makes the following recommendation:

Recommendation 27:

That the Government of Canada work to enhance its current contracting policy to more effectively award contracts to businesses that achieve their Aboriginal benefits targets, as provided under the relevant land claim agreements, and provide more lead time in the bidding process to allow better preparation by northern businesses.

8.2 Overview of Regulatory Regimes in the North

To attempt to achieve an efficient regulatory regime without a land use plan in place is to my mind probably impossible.²⁰⁵

Robert Overvold, Sahtu Land Use Planning Board

The regulatory systems in the North were developed to ensure the responsible management of the region's significant renewable and non-renewable resources. They were created from the settlement of comprehensive land claim agreements in Yukon, NWT and Nunavut. Termed under the land claims agreements as "Institutions of Public Government", as they are open to Aboriginal and non-Aboriginal membership,

204 Ibid.

205 The Committee, *Evidence*, 3rd Session, 40th Parliament, March 30, 2010, 1550.

many regulatory bodies have been established based on these agreements. These regulatory bodies—which are co-managed among Aboriginal, territorial and federal governments—provide for the protection of heritage resources, the management of hunting/harvesting, land use planning, environmental assessment and land and water management (see Table 8.1 for a list of the various boards in the northern territories).

Table 8.1: Land and Resource Boards in the Northern Territories (selected)

Territory	Board Function		
	Advisory	Regulatory	Dispute Resolution
Yukon	Yukon Environmental and Socio-economic Assessment Board	Yukon Water Board	Yukon Surface Rights Board
	Yukon Land Use Planning Council	Yukon Fish and Wildlife Management Board	
NWT	Inuvialuit: Environmental Impact Screening Committee/Review Board	NWT Water Board	Arbitration Boards (Inuvialuit, Gwich'in, Sahtu)
	Mackenzie Valley Environmental Impact Review Board	Mackenzie Valley Land and Water Board	
	Land Use Planning Boards (Gwich'in, Sahtu)	Land and Water Boards (Gwich'in, Sahtu, Wekeezhii)	
Nunavut	Nunavut Planning Commission	Nunavut Water Board	Nunavut Surface Rights Tribunal
	Nunavut Impact Review Board		

Source: Adapted from Neil McCrank, *Road to Improvement: The Review of the Regulatory Systems Across the North*, Report to the Honourable Chuck Strahl, Minister of Indian Affairs and Northern Development, by the Minister's Special Representative, May 2008, Table 1.

Although there are many complicating factors and differences in treatment across settlement region, for illustration purposes, a simplified representation of the regulatory process in the northern territories can be presented in the following manner:

1. Proponent and regulator determine if an assessment is required by law.
2. Proponent submits the proposal to the advisory board.
3. Advisory board reviews the proposal to ensure that enough information is included to conduct an assessment.
4. Advisory board begins the assessment and gathers and reviews relevant information from the public, governments, experts in the field, and other stakeholders that have a vested interest in the proposed activity.

5. After taking into account all available information, the advisory board determines potential environmental and socio-economic effects of proposed project, and provides a recommendation to relevant regulatory board, and ultimately to final decision-making bodies at the federal, territorial and Aboriginal government level.
6. Regulatory bodies review the advisory board's recommendation, and either accept/reject/amend the proposal.

Any disputes that occur in terms of a project proposal may be forwarded to the respective dispute resolution board in each settlement region, where applicable (as shown in Table 8.1).

Each region in the northern territories has unique circumstances and institutional development issues to address. As regulatory systems in each territory have evolved independently, differences exist in the roles and authorities attributed to each regulatory body. Under the Inuvialuit Final Agreement, for example, separate boards exist for fish and game, while in Nunavut one board has jurisdiction over both.²⁰⁶ Similarly, Nunavut, Yukon and the Inuvialuit region each have boards dealing solely with water issues, while in the Mackenzie Valley land and water management are combined into single boards. Other differences exist for the legal foundations of these boards, in terms of their structure and mandate. Added to these varying roles and structures is uncertainty in terms of how these arrangements may evolve further along with the transfer of responsibilities for land and resource management through further land claims settlements with Aboriginal governments and devolution agreements between the federal, territorial and Aboriginal governments. The following provides an overview of the regulatory regimes in place in each territory.²⁰⁷

Yukon²⁰⁸

In comparison with regulatory regimes in other territories, the process in Yukon is deemed to be relatively streamlined. This is made possible through several factors—a single comprehensive land claim agreement that covers essentially the entire territory (i.e. the Umbrella Final Agreement), devolution of decision-making responsibilities for land and natural resource use from the federal government to the Yukon territorial government, except in cases where development is to occur across political boundaries, and a single regulatory body for conducting assessments (i.e. Yukon Environmental and Socio-economic Assessment Board (YESAB)).

206 Graham White, "Treaty Federalism in Northern Canada," in *Publius*, Volume 32, Summer 2002, pp. 89-114

207 Ibid.

208 For more information on the regulatory process in Yukon, see: Yukon Environmental and Socio-economic Assessment Board, *Annual Report 2005-06*.

Chapter 12 of the Umbrella Final Agreement and Yukon First Nation Final Agreements called for the establishment, through federal legislation, of an assessment process that would apply on all lands within Yukon: federal, territorial, First Nation and private. The Council of Yukon First Nations (CYFN) and the Yukon Government agreed to work with the Government of Canada to establish a unique development assessment process for Yukon; the *Yukon Environmental and Socio-economic Assessment Act* (YESAA).

An assessment under YESAA is required when a project activity is listed in the regulations and requires a permit or authorization, when there is a transfer of land, or if the project utilizes federal funding. The assessment process is initiated when an individual or organization submits a project proposal to YESAB. Once the proposal is received, assessors look at the potential environmental and socio-economic effects of proposed activities by gathering and analyzing relevant information. The assessor then recommends under what conditions the project should proceed, if at all. The recommendation is then submitted to the relevant decision bodies, which can be federal, territorial and/or First Nation governments. The decision bodies make a final determination on whether to accept, reject or vary the YESAB recommendation.

NWT²⁰⁹

In the Mackenzie Valley region of NWT, environmental considerations and the issuing of licences and permits fall under the *Mackenzie Valley Resource Management Act* (MVRMA), the Sahtu and Gwich'in land claims legislation, and the Tlicho agreement of 2005. The MVRMA was originally created to meet a federal obligation under the Sahtu and Gwich'in land claim agreements and implementing legislation. It called for the creation of public boards to manage the application process for the development of renewable and non-renewable resources in the Mackenzie Valley.

The application for non-renewable resources development begins when a developer applies to an MVRMA-created board for a land use permit and/or water licence. Once an application is received, several organizations become involved.

- The MVRMA assigns to the Minister of Indian Affairs and Northern Development (IAND) several responsibilities for resource management in the Mackenzie Valley. These include operational and governance responsibilities. At the operational level, responsibilities include adopting, with or without modifications, or rejecting recommendations of the Mackenzie Valley Environmental Impact Review Board (MVEIRB), as well

209 For more information on the regulatory processes in NWT, see: Office of the Auditor General of Canada, "Indian and Northern Affairs Canada—Development of Non-Renewable Resources in the Northwest Territories," in *2005 April Report of the Auditor General of Canada*, Chapter 6; and "Inuvialuit Final Agreement," in *2007 October Report of the Auditor General of Canada*, Chapter 3.

as approving water licences issued by the land and water boards for larger projects.²¹⁰

- Gwich'in, Sahtu, and Mackenzie Valley land and water boards. These federally created boards are responsible for regulating the use of land and water and the deposit of waste in the Mackenzie Valley. The boards receive applications for the land permits and/or water licences needed before such projects can proceed. If a project is limited to Gwich'in or Sahtu land, the board for the region in question manages the application process. If the project crosses boundaries or is on land not covered by a settled land claim, the Mackenzie Valley Land and Water Board is responsible.
- Gwich'in and Sahtu land use planning boards, which ensure that the application complies with the land use plan for the area responsible for preparing land use plans.
- Before the land and water board can proceed with an application, it must notify any organization or individual affected by the proposal. This could include any number of federal and territorial organizations and local governments, as well as land claim settlement organizations.

The steps in the approval or rejection of an application for a permit or licence as set out in the MVRMA are similar to steps 1 to 6 outlined above. This process involves four boards: the Mackenzie Valley Land and Water Board; its two panels, the Gwich'in Land and Water Board, the Sahtu Land and Water Board; and the MVEIRB.

On completing an environmental assessment, the MVEIRB will determine whether the project is likely to have a significant adverse impact on the environment or to be the cause of significant public concern.

The course of action open to the minister upon receiving a report from the MVEIRB is limited. He or she can adopt the recommendations, refer them back to the board for further consideration, reject them, or after consulting the MVEIRB, adopt the recommendation with modifications. The minister cannot modify the recommendations without consulting the MVEIRB.

Under the Inuvialuit Final Agreement, the process of conducting a regulatory review follows a similar pattern as for the Mackenzie valley. In general, two committees were created to consider the environmental impacts of most types of proposed developments, ranging from the Mackenzie Gas Project to the commercial filming of grizzly bears and

210 The Minister of Indian Affairs and Northern Development is also responsible for appointing the board chairs and board members where half are selected from First Nation nominations and the other half from government nominations.

caribou in Ivvavik National Park. The Environmental Impact Screening Committee (the Screening Committee) screens proposed development projects within the region for their impact on the environment and wildlife. When the Screening Committee determines that a full environmental review of a proposed development is warranted, these can be referred to the Environmental Impact Review Board, also created under the agreement. Both the Screening Committee and the Environmental Impact Review Board are made up of equal numbers of appointees from the Inuvialuit and the federal government.

The agreement also provides for two wildlife management advisory councils, one for the North Slope, in the Yukon, and the other for the Region's lands in the Northwest Territories. The councils' role is to provide advice concerning the state of the Region's wildlife and natural habitat.

Overall, due to the varying land claim jurisdictions and lack of settled land claims across many regions, the regulatory system in NWT is considered to be the most complex of the three northern territories, especially when project proposals cut across jurisdictional boundaries, either within NWT or across territorial or provincial boundaries.

Nunavut

Through articles 5.2.1 and 10.1.1 of the Nunavut Land Claims Agreement, a system was established for issuing land use permits and water licences, and a process was developed for dealing with environmental concerns. This system includes relatively clear provisions for the regulatory process, establishment of timelines, reporting responsibilities, and dispute mechanisms.

As with the Umbrella Final Agreement in Yukon, Nunavut has one settled land claim agreement, although it is more integrated than in Yukon since there are no outstanding agreements to be finalized in any particular settlement region.²¹¹

The NLCA provides for the screening of project proposals to: determine whether or not a review is required; gauge and define the extent of the regional impact of a project; review the ecological and socio-economic impacts of proposals; determine whether proposals should proceed, and if so, under what terms and conditions; and monitor projects as they proceed.

Overall, the regulatory system in Nunavut is considered to be challenged in comparison to its counterpart in Yukon, as there is currently no central land use plan. Although there are regional land use plans for the Kivalliq and North Baffin regions of Nunavut, the Nunavut Planning Commission states that they "are old and largely obsolete."²¹²

211 As mentioned previously, in Yukon 11 of 14 First Nations have settled land claim agreements.

212 Nunatsiaq Online, *NPC promises draft Nunavut land use plan by fall*, March 24, 2010.

The following section presents some of the major concerns expressed by witnesses before the Committee in relation to the current regulatory process in the northern territories, along with their suggestions on how the federal government could address these concerns.

8.2.1 Regulatory Process

Although the current regulatory process in the northern territories has developed in a manner that helps to ensure a balanced approach to economic development and environmental protection, it is generally viewed by project proponents and other stakeholders as in need of substantial improvements to better address the economic development potential of the northern territories, especially in NWT where multiple layers of approval exist, and in which competing demands often make the system inefficient and cumbersome.

In light of these concerns, the federal government announced the Northern Regulatory Improvement Initiative (NRII) on November 7, 2007.²¹³ The objective of the NRII, which was developed through a April 1, 2007 Cabinet directive on Streamlining Regulation, is to “initiate the establishment of Canada as a best-in-class regulator, based on the concepts of efficiency and effectiveness.”²¹⁴ To achieve this goal, the Cabinet directive further states that “regulators will be directed to improve timelines by focusing resources on larger, more significant regulatory proposals while holding the government accountable and ensuring the safety of Canadians.”²¹⁵

The NRII has two main goals: in the short and long term, operational-level improvements to areas of federal responsibility; and in the long term, implementation of an improved regulatory agenda. The longer-term approach includes a plan to examine the current regulatory systems for non-renewable resources in Northern Canada and to develop a process to make improvements.

Many of the criticisms expressed by witnesses before the Committee on the existing regulatory system in the North relate to a desire to create a more streamlined process to minimize overlap in decision-making bodies across federal-territorial jurisdictions. This overall theme is compatible with the views expressed by Neil McCrank, the Minister of IAND’s former Special Representative on the Review of the Regulatory Systems of the North, in his testimony before the Committee. In reference to his May 2008 report to the Minister of IAND, Mr. McCrank mentions a series of proposed solutions for

213 INAC, *Announcement of Northern Regulatory Improvement Initiative and Minister’s Special Representative*, November 7, 2007.

214 Neil McCrank, *Road to Improvement: The Review of the Regulatory Systems Across the North*, Report to the Honourable Chuck Strahl, Minister of Indian Affairs and Northern Development, by the Minister’s Special Representative, May 2008.

215 Ibid.

improving the northern regulatory environment in the northern territories. The most relevant of which for the Committee's study are the following:

- Complete all land use plans, incorporating the views of northerners, and with federal government approval;
- Amalgamate the land use permitting and water licensing functions under a single board for the Mackenzie Valley, with final decision-making authority; and
- Provide regulatory bodies with sufficient support and a structured plan for orientation, training, and continued education.²¹⁶

8.2.1.1 Completion of Land Use Plans

More generally, the Committee has received many comments from witnesses on the increased clarity and efficiency that can be achieved through the completion of land use plans. In addition to the findings of the McCrank report, similar conclusions were reached through the 2010 Spring Report of the Auditor General of Canada,²¹⁷ the 2005 NWT environmental audit,²¹⁸ and the 2009 Report of the Joint Review Panel for the Mackenzie Gas Project.²¹⁹ Ken McKinnon, of the YESAB, provided an illustration:

In the Champagne-Aishihik traditional area, there's a block of land where we're getting application after application for agricultural purposes, on an almost daily basis. We've now refused about 15 applications, but our staff has to go through the total process of assessing every application because there's no land use plan.²²⁰

As well, Robert Overvold, of the Sahtu Land Use Planning Board, viewed the completion of land use plans as a necessary first step to attain regulatory efficiency:

The planning board works with communities to identify development opportunities and constraints and to find ways to maximize those opportunities and the benefits for communities, while protecting the values they have identified.²²¹

216 Ibid., and the Committee, *Evidence*, 2nd Session, 40th Parliament, June 9, 2009, 0905.

217 Office of the Auditor General of Canada, "Sustaining Development in the Northwest Territories," in *Spring 2010 Report of the Auditor General of Canada*, Chapter 4.

218 Senes Consultants Limited, *NWT Environmental Audit*, 2005.

219 Joint Review Panel for the Mackenzie Gas Project, *Foundation for a Sustainable Northern Future*, December 2009.

220 The Committee, *Evidence*, 2nd Session, 40th Parliament, December 8, 2009, 1145.

221 The Committee, *Evidence*, 3rd Session, 40th Parliament, March 30, 2010, 1550.

8.2.1.2 Amalgamation of Permitting and Licensing

Streamlining the regulatory process by amalgamating existing board structures also received general support from witnesses before the Committee. Although this would essentially require a re-negotiation of comprehensive land claim agreements, a daunting task to say the least, many proposed that the potential increases in efficiency would far outweigh the possible risks. For example:

- Donald Balsillie, of Dezé Energy Corporation, stated: “I don’t think these claim agreements should be cast in stone, because as societies move on, things change, and there’s a necessity to go back to the mechanics of any agreement with understanding. Having used that vehicle, hopefully they can see improvements all the way around for everyone in this territory.”²²²
- Tim Zehr, Nunasi Corporation, remarked that: “exploration throughout the NWT has pretty much died off because of all the bureaucracy that’s been created. There are concerns about the same thing in Nunavut... the regulatory process for permitting should take anywhere from nine to 18 months, and right now it’s taking up to four years.”²²³

8.2.1.3 Local Control of Final Decision-Making

Various witnesses also agreed with the McCrank report recommendation that control of decision-making authority be transferred from the federal government to a single local decision-making board in each settlement region. Some of the more pertinent examples offered by witnesses are the following:

- Randy Clarkson, of the Klondike Placer Miners’ Association, described how the lack of Transport Canada personnel and little coordination in federal stream regulation in Yukon are causing unnecessary regulatory delays. To expedite regulatory approvals, Mr. Clarkson suggested that the federal authority under the *Navigable Waters Protection Act* be moved from Transport Canada to local Yukon placer inspectors.²²⁴
- Stephen Mills, of YESAB, echoed the comments from Mr. Clarkson, adding that, to minimize confusion at the federal level, the Northern Major Projects Office should be encouraged to act as a facilitator to promote coordination among regulators during the assessment process.

222 The Committee, *Evidence*, 2nd Session, 40th Parliament, November 19, 2009, 1410.

223 The Committee, *Evidence*, 3rd Session, 40th Parliament, May 25, 2010, 1635.

224 The Committee, *Evidence*, 2nd Session, 40th Parliament, November 17, 2009, 1315.

Illustration: Nunavut Planning and Project Assessment Act

Recently, the federal government introduced an initiative with the intention of addressing a key recommendation from the 2008 McCrank report on streamlining the regulatory process across Nunavut. The initiative, along with the comments received through witness testimony, provide a useful case-in-point in examining the measures required to ensure effective regulatory streamlining.

In support of the NRII and the completion of land use plans in Nunavut, the federal government introduced Bill C-25 (the Nunavut Planning and Project Assessment Act; NUPPAA) into the House of Commons on May 12, 2010. The legislation was developed by INAC in consultation with the Government of Nunavut, Nunavut Tunngavik Incorporated, the Nunavut Impact Review Board and the Nunavut Planning Commission. As stated by INAC in a background document, the legislation is intended to:

[p]rovide clarity, predictability, consistency and legal certainty to the planning and assessment processes in Nunavut that will foster economic investment for the benefit of Inuit, Northerners and industry.²²⁵

In general, the introduction of Bill C-25 was received by stakeholders as a positive first step towards improving the existing regulatory system in Nunavut, although some expressed concerns in relation to how these changes will be implemented. For example, Stephanie Autut, of the Nunavut Impact Review Board, mentioned that:

The draft legislation will create the one-window approach that is currently lacking," although "additional resources will be required for the boards to participate in this implementation planning and in equipping the organizations to meet new requirements and timelines."²²⁶

In response to this issue, Michael Wernick, Deputy Minister of INAC, provided reassurance that, although "implementation will add to the workload of certain agencies in Nunavut, including the Nunavut Impact Review Board,... they will get the resources they need." It was not mentioned, however, what funding would be dedicated for this purpose.

Some also expressed concerns that Bill C-25 does not go far enough to address regulatory streamlining. For example, Stephen Quin, of Capstone Mining, mentioned that:

The bigger issue is the parallelism of the federal process with the local process. In the current setting the minister has a legal liability and responsibility... I think that is a significant area that could be simplified and eliminated, as it has been in Yukon. The federal ministers do not sign off on territorial permits in Yukon.²²⁷

225 INAC, *Government of Canada Introduces Long Awaited Legislation to Strengthen Nunavut's Land Use Planning and Environmental Assessment*, News Releases, May 12, 2010.

226 The Committee, *Evidence*, 3rd Session, 40th Parliament, May 13, 2010, 1535.

227 The Committee, *Evidence*, 3rd Session, 40th Parliament, June 1, 2010, 1700.

As well, Lawrence Connell, of Agnico-Eagle Mines Limited, in reference to the duplication in the regulatory process that would continue to exist following passage of Bill C-25 said:

If I take a project through the environmental assessment process and on through permitting in Nunavut, I will have gone through three distinct levels of public hearings. At the end of this five-year-long process, even the elders in the community are asking, 'why are you coming back with the same project, with another public hearing round? Why can't these be rolled up and why can't we move forward?'... Right now it's a retreat back to what's entrenched in the land claim agreement, and we're stuck with a process that just isn't working for anybody."²²⁸

Witnesses from the mining industry in general are of the opinion that the development of a single land use plan for Nunavut should incorporate their views to enable efficiency in the planning process. As Brooke Clements, of Peregrine Diamonds Limited stated:

The legislation should promote efficient and timely advancement of projects at all phases of the exploration and mining cycle. Industry should be recognized as a valuable partner in drafting and finalizing land use plans that will be developed under the legislation.²²⁹

Given the general agreement from witnesses on the measures required to ensure successful regulatory streamlining, the Committee recommends:

Recommendation 28:

That the Government of Canada work closely with territorial governments, local communities and Aboriginal organizations, with the goal of achieving the completion of land use plans.

8.2.1.4 Support for Regulatory Board Operations

As mentioned in the overview section (4.4.2), regulatory co-management boards, created as a part of comprehensive land claim agreements, are responsible for developing land use plans and balancing development with environmental needs through the issuing of permits for land and water use. In general, appointments are shared among federal, territorial and Aboriginal governments, with a board normally having no less than one-third Aboriginal representation.

Comments from witnesses in relation to federal government responsibilities in support of regulatory board operations focused on such issues as nominations and appointments, funding, and training.

228 The Committee, *Evidence*, 3rd Session, 40th Parliament, June 8, 2010, 1605-1610.

229 The Committee, *Evidence*, 2nd Session, 40th Parliament, November 24, 2009, 1300.

Board Nominations and Appointments

Nominations and appointments to the regulatory co-management boards follow a similar process across the North. Federal, territorial and Aboriginal governments are responsible for suggesting nominations, with terms normally lasting for three years. Federal INAC officials are then tasked with making recommendations to the Minister of IAND based on this input, who then makes the final decision on appointments.

The Committee heard from various witnesses on their experiences with delays in board member appointments. Overall, witnesses stated that delays in this process were mainly due to appointment process, rather than for the nomination process. For example, Paul Quassa, of the Nunavut Planning Commission noted that:

Sometimes it takes about six months to a year, maybe sometimes two years, even, to appoint some of the members who have been nominated by the appropriate bodies.²³⁰

As a result of these delays, co-management boards often lose quorum, which limits a board's ability to fulfill its land management duties in a timely manner. This view is also supported by a recent internal audit of the NWT regulatory process commissioned by INAC which found that the process:

Involves each nomination package passing through a minimum of 24 pairs of hands in five different government operating units before Ministerial approval is finalized. In total, the current process requires more than fifty discrete activities and steps. Appointments that do not follow the "standard" process invariably pass through additional steps and hands.²³¹

The Auditor General of Canada arrived at a similar conclusion in a 2007 study on the Inuvialuit Final Agreement.²³² The audit found that delays, although also occurring through the nominations process, were found to be most significant in relation to the ministerial appointment process.

As an alternative to altering the board appointment process, Stephanie Autut, of Nunavut Impact Review Board, proposed a strategy of staggered appointments and lengthened terms:

By legislation or amendment to the NLCA, the following be implemented: that transitional provisions be made to restore the staggering of terms of appointments for members, with future appointments to be made only to fill the balance of the term of the predecessor; that each chairman be given the authority, in defined circumstances, to extend the term of a member for expired appointments until new appointments are made; and that except

230 The Committee, *Evidence*, 3rd Session, 40th Parliament, March 30, 2010, 1605.

231 INAC, *NWT Environmental Audit*, Part A: Audit of Regulatory Regimes, Section 6: Cross-Cutting Themes, contracted to SENES Consultants Limited.

232 Office of the Auditor General of Canada, "Inuvialuit Final Agreement," in *2007 October Report of the Auditor General of Canada*, Chapter 3.

in exceptional circumstances, all new appointments be made to each board once annually.²³³

Given the evidence that delays in regulatory decision making in the North are caused by a slow and inefficient board nomination and appointment process, and since these appointment processes cannot be easily modified, the Committee makes the following accommodating recommendation:

Recommendation 29:

That the Government of Canada, to minimize the risk of failing to meet quorum for regulatory boards, stagger appointments and extend the term of existing board members, where possible, until new appointments can be made. As well, the Government should seek further enhancements to streamline the nomination and appointment process, to the satisfaction of all parties.

Funding Issues

The federal government is mainly responsible for funding the co-management boards. As is common under provider-receiver relationships, conflicts can and do occur between the need to restrain costs and requirements for sufficient funds. Prior to fiscal year 2000-2001, co-management boards were funded through annual contribution agreements. Following complaints by board members that a lack of multi-year funding restricted their ability to perform their on-going work as regulatory bodies, federal funding was thereafter provided through multi-year, or “flexible transfer” arrangements, coupled with the development of accountability through budgets and workplans.

In recent testimony provided to the Committee, the regulatory co-management boards expressed concerns in relation to the absence of adequate resources and human resource capacity, resulting in difficulties in assessing development proposals in a timely manner. Dionne Filiatrault, of the Nunavut Water Board, provided an illustration:

The Government of Canada has committed billions of dollars to Canada's northern strategy, yet the boards have not been informed of parallel increases in the funding to respond to this increased development. To be effective, the Nunavut Impact Review Board and the water board must have adequate financial and administrative resources to hire, train, and retain qualified staff and to ensure that the necessary systems are developed to communicate requirements and track a wide range of project proposals and related applications.²³⁴

According to the land claims agreements, funding arrangements for the operations of co-management boards require periodic renewal of funding (i.e. every five or ten years)

233 The Committee, *Evidence*, 3rd Session, 40th Parliament, May 13, 2010, 1540.

234 Ibid, 1540.

to satisfy on-going commitments. This process is consistent with INAC funding policy, as stated within its implementation handbook:

Where a need for additional funding has been established, the federal implementation manager must seek either a reallocation from within the Implementation Plan or additional comprehensive land claim funding from INAC or from Treasury Board.²³⁵

Despite the stated federal policy, witnesses pointed out that delays are occurring in the process of re-negotiating funding arrangements with co-management boards with the result that local communities are left in a state of uncertainty as to whether they will have sufficient funds to deliver on their responsibilities to manage the development process. Along with the proposed introduction of a single land use plan in Nunavut, Paul Quassa, of the Nunavut Planning Commission (NPC) referred to a pre-existing deficiency in federal funding (estimated at \$1.5 million), which would be even higher with the introduction of a single land use plan through NUPPAA (estimated at \$2.5 to \$3 million):

Implementation of NUPPAA will cost a lot because the NPC has to develop, implement and maintain a public registry, which will require additional staff and a new database program. The core funding is based on 1993 levels [with an annual adjustment for price increases]²³⁶—which does not even cover cost of living increases. The government needs to provide funding allocation to cover [pre-existing and new] financial deficiencies.²³⁷

The Committee finds that delays in renegotiating funding are a persistent and recurring problem. The Inuit of Nunavut have yet to renegotiate a renewal of their implementation contract which expired in 2003. Consequently, regulatory bodies in Nunavut agree that they are unable to properly discharge a number of their key responsibilities.²³⁸

Given the extensive evidence on this issue, the Committee is concerned that sufficient funding is not being committed to support the relevant organizations with the increasing responsibilities that will befall them. The Committee therefore makes the following recommendation:

235 INAC, *Implementation of Comprehensive Land Claim and Self-Government Agreements: A Handbook for the Use of Officials*, 2003.

236 As explained by John Bainbridge, Senior Policy Advisor with Nunavut Tunngavik Incorporated, *Negotiating Good Faith: An Analysis of the Negotiations to Update the Nunavut Implementation Contract*, "Section 5.4 of the General Provisions of the Nunavut Implementation Contract provide that the fiscal year allocations will be subject to annual adjustments ... in the 'Final Domestic Demand Implicit Price Index' (FDDIPI). [As] the purpose of the FDDIPI is to harmonize US/Canada trading accounts,... [it is] un-reflective of... the changing circumstances in Nunavut."

237 The Committee, *Evidence*, 3rd Session, 40th Parliament, March 30, 2010, 1550.

238 Ibid.

Recommendation 30:

That the Government of Canada work closely with territorial governments, local communities and Aboriginal organizations to resolve issues of funding by the end of the 2010-2011 fiscal year, to ensure adequate support for the increasingly demanding requirements of regulatory co-management boards in the North.

Training Issues

Many witnesses were of the opinion that INAC has not provided sufficient support for training to the boards to ensure they are adequately prepared to fully discharge their responsibilities. Most witnesses expressed that there needs to be a guarantee of adequate capacity and appropriate expertise of the members on regulatory co-management boards. As stated by Dionne Filiatrault, of the Nunavut Water Board:

Boards are committed to hiring and training Inuit beneficiaries, with more than 50% of employees in this category—but beneficiary training has been funded through outside sources, which is administratively complex and uncertain. This training has been provided by the Nunavut Implementation Training Committee (NITC), which received their funding through a single one-time grant negotiated as part of the NLCA. The boards were advised by NITC, in April 2010, that unless new funding could be negotiated (as was expected in 2003) all training programs would be discontinued within two years. This would severely limit the boards' ability to train Inuit beneficiaries, especially to enter senior positions within the organization.²³⁹

The Committee believes that adequate training for regulatory co-management board members is crucial to facilitating an efficient and effective regulatory decision-making process in the northern territories. Therefore, the Committee recommends:

Recommendation 31:

That the Government of Canada work closely with territorial governments, local communities and Aboriginal organizations to provide regulatory bodies with sufficient support and training, including the development of federal-territorial-Aboriginal agreements and training programs.

8.2.1.5 Regulatory Monitoring

Regulatory monitoring provides important information for decision making by co-management boards and other regulators on development. Both INAC and Environment Canada have responsibilities for monitoring cumulative impact, or changes to the environment caused by an activity combined with changes caused by other past, present, and future activities.

239 The Committee, *Evidence*, 3rd Session, 40th Parliament, May 13, 2010, 1540.

Under the comprehensive land claim agreements in NWT, INAC is responsible for monitoring cumulative impact. Environment Canada currently conducts limited monitoring of weather, climate, water, stratospheric ozone, and air quality throughout the North under its national mandate derived from the *Canadian Environmental Protection Act* and the *Department of the Environment Act*. Some of these national programs provide data for assessing cumulative impact.

INAC conducted an environmental audit in 2005 as required by the MVRMA and reported that, despite years of planning, a program to monitor cumulative impact had not been implemented, as required under the Act and settled land claims.²⁴⁰ The report identified the lack of long-term, multi-year funding as a limiting factor.

The Auditor General of Canada, in its 2010 Spring report, found that INAC had made little progress since 2005. The Auditor General stated that, in 2009, INAC developed a draft operational plan that identified tasks for a program to monitor cumulative impact and began to increase spending in this area, although, it is noted, the draft plan does not identify specific monitoring requirements, the resources needed to carry out the program, or timelines for key milestones. In its testimony before the Committee, the Auditor General found that:

11 years after receiving the mandate to do so, INAC had not yet put in place a program to monitor cumulative impact. Similarly, funding for Environment Canada's program that would support cumulative impact monitoring ended in 2007. As a result, neither department had implemented this program.²⁴¹

As referenced by the Auditor General of Canada, the lack of progress on the implementation of a cumulative impact monitoring program in the NWT limits the ability of co-management boards to understand baseline conditions, track and monitor environmental change, and ultimately identify the effect of development on the environment.²⁴²

Given the importance of a cumulative impact monitoring program in tracking the effectiveness of regulatory decisions, or their effects on the environment, and with evidence provided by the Auditor General and an internal INAC audit that the Department has not implemented this program, the Committee recommends:

Recommendation 32:

That Indian and Northern Affairs Canada should immediately develop and carry out a program to monitor cumulative impact in NWT. In so

240 Senes Consultants Limited, *NWT Environmental Audit*, 2005.

241 Sheila Fraser, Opening Statement Before the Standing Committee on Aboriginal Affairs and Northern Development, May 6, 2010.

242 Office of the Auditor General of Canada, "Sustaining Development in the Northwest Territories," in *2010 Spring Report of the Auditor General of Canada*, Chapter 4.

doing, INAC should work with Aboriginal groups to identify the information requirements of the co-management boards in the NWT for cumulative impact monitoring and provide a means of sharing this information among the federal and territorial governments, co-management boards, and Aboriginal communities.

8.3 Devolution, Resource Revenue Sharing and Fiscal Arrangements

Ottawa must come to the negotiating table and devolve control of this land and its resources to the Canadians who live here, as has been done in every province.

Robert Long, Government of Nunavut

8.3.1 Devolution and Resource Revenue Sharing

Devolution is the process of transferring province-like authority to the territorial and Aboriginal governments in the North, including control over such areas as health and social services and the regulation of lands and resources. In contrast to provinces, the federal government retains jurisdiction and ownership of lands transferred to a territorial government through a devolution agreement, while land already owned by Aboriginal peoples through comprehensive land claims agreements are excluded from this transfer process.²⁴³

Associated with devolution is a resource revenue sharing agreement, which is contained as a provision in comprehensive land claim agreements. In the case of devolution, the resource revenue sharing agreement sets out how revenues from the collection of royalties and fees through resource extraction are to be shared among federal, territorial and Aboriginal governments.

Although most province-like powers have already been transferred to the territories from the federal government through various devolution agreements over time, overall the transfer of control over non-renewable natural resources, such as oil and gas, has not. The current state of devolution for non-renewable natural resources, however, varies among the northern territories.

In all cases across the northern territories, the federal government has restricted devolution and resource revenue sharing negotiations to territorial onshore activities, while territorial and Aboriginal governments are seeking to obtain a share of the potential revenues generated from developing the Arctic offshore. To support their position, territorial governments cite provisions in their devolution agreements while Aboriginal governments cite offshore jurisdiction according to their comprehensive land claim

243 James P. Feehan, "Natural Resource Devolution in the Territories: Current Status and Unresolved Issues," in *The Art of the State, Volume IV: Northern Exposure: Peoples, Powers and Prospects in Canada's North* ed. Frances Abele et al., Institute for Research on Public Policy, 2009.

agreements²⁴⁴—a recent Library of Parliament study estimates that Canada’s Arctic region holds about 25% of the remaining reserves of conventional crude oil in Canada, and 33% of its natural gas deposits.²⁴⁵

Yukon

Yukon is the only territory to have a devolution agreement with the federal government in relation to non-renewable natural resources. In 1998, the Yukon Oil and Gas Accord provided for the transfer of control over oil and gas, and collection of royalties by the Government of Yukon. Complete devolution, including other forms of natural resources, both non-renewable and renewable, occurred for Yukon by 2003.²⁴⁶

Through devolution, Yukon has the authority to set royalty rates and fees in relation to natural resources such as oil and gas, and collect the resulting revenues that accrue from onshore activities.

In general, the resource revenue sharing provisions of the devolution agreement result in the Government of Yukon receiving a “net fiscal benefit” with no impact on federal transfers through Territorial Formula Financing (TFF) for the first \$3 million in annual royalties (note: further details provided in the following section).²⁴⁷

In terms of Aboriginal ownership of northern natural resources in Yukon, the 1993 Umbrella Final Agreement²⁴⁸ with the Council of Yukon First Nations²⁴⁹ includes provisions for such things as land rights and resource management, a portion of which includes subsurface land rights. The Agreement also sets out what portion of mineral resource royalties collected by the Government of Yukon are to be shared with Aboriginal land claimants; 50% for the first \$2 million in annual royalties from mineral resources, less any royalties received by First Nations, and 10% thereafter.²⁵⁰

244 For further information, see James P. Feehan, “Natural Resource Devolution in the Territories: Current Status and Unresolved Issues,” in *The Art of the State, Volume IV: Northern Exposure: Peoples, Powers and Prospects in Canada’s North*, ed. Frances Abele et al., Institute for Research on Public Policy, 2009; and Stephanie Irlbacher-Fox and Stephen J. Mills, *Devolution and Resource Revenue Sharing in the Canadian North: Achieving Fairness across Generations*, May 2007.

245 Frédéric Beauregard-Tellier, *The Arctic. Hydrocarbon Resources*, Infoseries, Library of Parliament, October 24, 2008.

246 Stephanie Irlbacher-Fox and Stephen J. Mills, *Devolution and Resource Revenue Sharing in the Canadian North: Achieving Fairness across Generations*, May 2007.

247 Ibid.

248 See section 4.4 on *Governance* for a description of the Umbrella Final Agreement.

249 Known as the “Council for Yukon Indians” at the time of the Agreement in 1993.

250 James P. Feehan, “Natural Resource Devolution in the Territories: Current Status and Unresolved Issues,” in *The Art of the State, Volume IV: Northern Exposure: Peoples, Powers and Prospects in Canada’s North*, ed. Frances Abele et al., Institute for Research on Public Policy, 2009.

Northwest Territories

In the absence of devolution in NWT, the authority for management and regulation of non-renewable natural resources, and the right to collect royalties on them remain with the federal government. Although the federal and NWT governments, and Aboriginal organizations with settled land claims signed the Northwest Territories Lands and Resources Devolution Framework Agreement in 2004, which establishes the process for negotiating an agreement in principle for the devolution of onshore lands to the NWT government, a final agreement is yet to be concluded.²⁵¹ The main elements of the NWT Framework agreement include a transfer of INAC's Northern Affairs Program to the NWT government, and possibly to Aboriginal and self governments, a transfer of land ownership and management to NWT territorial and Aboriginal governments, and a resource revenue sharing agreement.²⁵²

The latest terms of the resource revenue sharing agreement, as proposed by the NWT government, include a 50% share of resource royalties (with a cap as yet undetermined), and up to a 25% share of the net fiscal benefit of resource revenue sharing to be shared among Aboriginal governments, with eligibility for additional revenue to support the delivery of provincial-like programs under Aboriginal self government.

Nunavut

As with NWT, no final agreement has been reached between the federal- territorial governments and Aboriginal representative organizations on land and non-renewable natural resource devolution. Preliminary discussions between the federal and the Nunavut public government and Aboriginal organizations commenced in 2004, with a focus on the devolution of provincial-like authorities over management of lands and resources in Nunavut that are currently the responsibility of INAC.²⁵³

In terms of natural resource revenue sharing, the Government of Nunavut is seeking a more generous arrangement with the federal government in comparison with those of other territories. Citing the lack of a current net fiscal benefit from the development of non-renewable resources, as development projects in Nunavut are relatively minor, the Government of Nunavut is requesting 100% ownership, control and management of its natural resource revenues, with no revenue resource sharing or offsetting of TFF payments until the territory reaches an agreed upon level of development.²⁵⁴

251 Ibid.

252 Stephanie Irlbacher-Fox and Stephen J. Mills, *Devolution and Resource Revenue Sharing in the Canadian North: Achieving Fairness across Generations*, May 2007.

253 James P. Feehan, "Natural Resource Devolution in the Territories: Current Status and Unresolved Issues," in *The Art of the State. Volume IV Northern Exposure: Peoples, Powers and Prospects in Canada's North*, ed. Frances Abele et al., Institute for Research on Public Policy, 2009.

254 Ibid.

Witness Comments on Devolution

Overall, input from witness testimony on the issue of devolution were generally positive. The general perception by many was that it allows local economies to develop in an efficient and effective manner. As well, there was general agreement that the process of devolution should be expedited in NWT and Nunavut. For example, Dr. Harvey Brooks, Deputy Minister with Economic Development, Government of Yukon stated that devolution should be applied to other territories as it happened in Yukon, since:

When [devolution] was put together, the idea was that there were tremendous benefits from the local management and harmonization of regulation around natural resources... Now we're coming right to the brink of that understanding, that yes, we've been very successful in terms of regulatory harmonization.²⁵⁵

Applying the Yukon model was also espoused by Stephen Quin, of Capstone Mining Corporation, who stated:

The concern that people often have with devolution is that standards are going to get relaxed, they're not going to follow the processes, and they're going to take shortcuts. Well, Yukon can't do that. Ottawa has set the rules under YESAA on how this works, and Yukon cannot change YESAA.²⁵⁶

As well, comments from NWT Premier Floyd Roland provided further clarity on the benefits of devolution:

Devolution creates a stable climate for industry and investment by providing clarity around land ownership, land management, and who needs to be consulted when and by whom, but devolution takes political will, the will to give northerners a fair share of the resource revenues made from their land.²⁵⁷

The Committee is in agreement with the views of witnesses on the benefits of devolution through greater control of local community decision-making. The Committee therefore makes the following recommendation:

Recommendation 33:

That the Government of Canada, as a priority, commit to work with the NWT and Nunavut governments, and with Aboriginal governments toward the achievement of full devolution agreements.

255 The Committee, *Evidence*, 2nd Session, 40th Parliament, November 17, 2009, 0905.

256 The Committee, *Evidence*, 3rd Session, 40th Parliament, June 1, 2010, 1655.

257 The Committee, *Evidence*, 2nd Session, 40th Parliament, November 19, 2009, 0840.

8.3.2 Fiscal Arrangements and Net Fiscal Benefit

Territorial Formula Financing

Since the economies of the northern territories are relatively underdeveloped in relation to the rest of Canada, they are largely dependent on federal government support for the provision of public services to their citizens. TFF, the main federal funding program that supports territories,²⁵⁸ is intended to ensure a standard level of public services that is comparable to that offered in the provinces.²⁵⁹

According to the latest estimates from Finance Canada, in 2010-2011, the three territories will receive a total of \$2.7 billion in TFF payments. Of this, the governments of Yukon will receive \$653 million (62% of its total revenues), NWT will receive \$920 million (68% of its total revenues), and Nunavut will receive approximately \$1.1 billion (85% of its total revenues).

258 The territorial governments also receive federal funding for health through the Canada Health Transfer, and for education and social programs through the Canada Social Transfer. As annual funding levels for these two transfers are relatively minor in comparison with TFF, they are not addressed within this report. Details on these, as well as other federal transfers for the territories are available through Finance Canada at <http://www.fin.gc.ca/access/fedprov-eng.asp>.

259 Finance Canada, *Territorial Formula Financing*.

Table 8.2: TFF and Territorial Revenues, 2010-2011

	Yukon	NWT	Nunavut	All Territories
\$M				
Total revenues	1,048.3	1,357.4	1,284.5	3,690.2
TFF	653.0	920.0	1,091	2,664.0
Other federal transfers ¹	37.8	95.5	76.6	209.9
Own source	357.5	341.9	116.9	816.3
\$ per capita				
Total revenues	30,832	31,276	39,281	33,517
TFF	19,206	21,198	33,364	24,196
Other federal transfers ¹	1,112	2,200	2,343	1,906
Own source	10,515	7,878	3,575	7,414
TFF				
% of all territories	24.5	34.5	41.0	100.0
% of total revenues	62.3	67.8	84.9	72.2

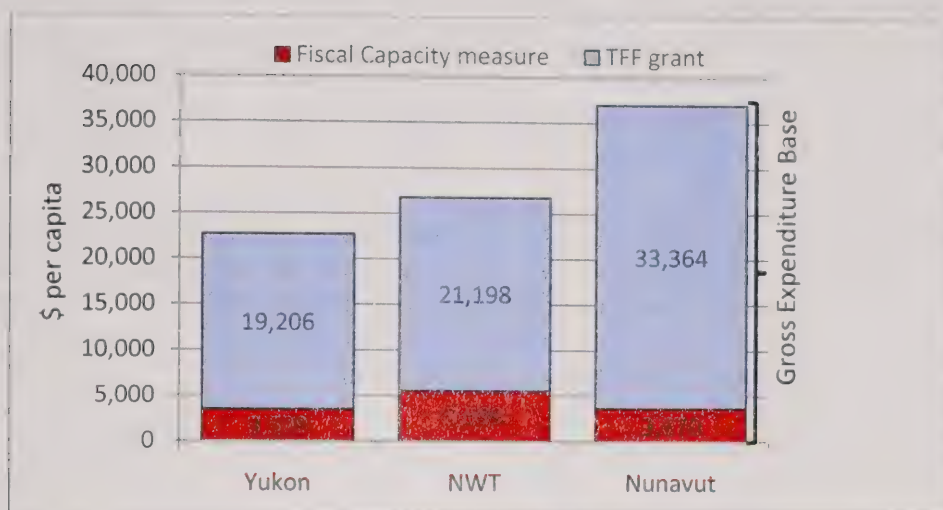
Source: Calculations using data from the Conference Board of Canada, *Territorial Outlook*, July 2010; totals may not add due to rounding.

1. Includes Canada Health Transfer and Canada Social Transfer, and targeted support for labour market training, infrastructure and health care wait-times reduction.

According to Finance Canada, each territory's TFF grant is based on the difference between a proxy of its expenditure needs, termed the "Gross Expenditure Base" (GEB), and a measure of the capacity to generate own-source revenues,²⁶⁰ excluding natural resource revenues. This mechanism is illustrated in Figure 8.2.

260 Includes seven of the largest own-source revenue sources for the territories (personal income, business income, tobacco, gasoline, diesel fuel, alcoholic beverages and payroll), which are used to arrive at a measure of revenue-generating (fiscal) capacity per territory, relative to a given standard (i.e. the Representative Tax System). Other own-source revenue sources, excluding natural resources revenues, are estimated in a revenue block.

Figure 8.2: Mechanics of TFF Grant



Source: calculations using data from the Conference Board of Canada, Territorial Outlook, July 2010.

On a per capita basis, Nunavut receives by far the most in TFF support of any territory, as its gross expenditures relative to its revenue-generating (fiscal) capacity, excluding natural resource revenues, are estimated to be higher than for the other territories.

It is worth noting that the TFF grant calculation is not based on actual expenditures and revenues, but rather the GEB is a Finance Canada estimate of the funding needed to support territorial programs, and the revenue-generating (fiscal) capacity is a measure of the potential revenue that could be raised if each territory applied tax rates comparable to those of the provinces.

The fact that the calculation of the TFF grant is based on a proxy for territorial expenditure need, rather than actual need, was problematic for some witnesses. As mentioned by Elisapee Sheutiapik, Mayor of Iqaluit and President of the Nunavut Association of Municipalities (NAM):

In NAM's submission to the Expert Panel on Equalization and Territorial Formula Financing, we pointed out that the expenditure needs gap in... [Territorial Formula Financing] is not just a measure in accounting ledgers... The expert panel's report cited many examples of how Nunavut is even more challenged by conditions associated with poverty than are its sister territories and that an adjustment to the TFF is not sufficient to address gaps in programs, services, and infrastructure in Nunavut.²⁶¹

261 The Committee, *Evidence*, 2nd Session, 40th Parliament, November 24, 2009, 0840; see also Expert Panel on Equalization and Territorial Formula Financing, *Achieving a National Purpose: Improving Territorial Formula Financing and Strengthening Canada's Territories*, May 2006, p. 47.

Given available evidence on the mechanics of the TFF grant, and due to the relatively poor living conditions in the North as evidenced within this report, especially for Nunavut, the Committee is in agreement with the views expressed by Ms. Sheutiapik and that of the Expert Panel in relation to expenditure need. Therefore, the Committee recommends:

Recommendation 34:

That the Government of Canada explore more rigorous techniques to estimate expenditure need for the purposes of calculating the Territorial Formula Financing grant, including measures of relative living standards in the territories, before the next review of the Territorial Formula Financing program in 2012.

Net Fiscal Benefit and Devolution of Natural Resource Revenues

To provide an incentive for territorial governments to increase their own source revenues and develop their economies, as Finance Canada states, the TFF grant calculation excludes 70% of the territories' measured fiscal capacity.²⁶² That is, for every dollar of potential revenue increase, the TFF grant would decrease by 70 cents, leaving a gain of 30 cents for the territory.

The fact that the TFF grant is clawed back as a territory increases its revenue-generating capacity is a matter of contention for territorial governments. As mentioned above, to help generate meaningful progress in economic development in Nunavut, the Government of Nunavut is requesting that initially none of its TFF grant be withheld as it begins to increase its revenue-generating capacity through the process of devolution.

This issue is related to the concept of net fiscal benefit, which measures the extent to which territorial natural resource revenues resulting from devolution are offset by reductions in the TFF grant. For the devolution agreement in Yukon, for example, the federal government incorporates a clawback in the TFF grant as the territory begins to collect annual oil and gas revenues above \$3 million. The rate of the clawback grows progressively the more the territory's natural resource revenue grows beyond \$3 million, from 60% to 80%, thereby reducing the net fiscal benefit to the development of oil and gas in Yukon substantially. For other natural resources, which were devolved prior to the 2003 devolution agreement, the clawback is more restrictive as it reduces the TFF grant dollar-for-dollar for annual revenues beyond \$3 million—meaning that there would be essentially no net fiscal benefit to the development of these other natural resources for revenues above \$3 million per year.²⁶³

262 Finance Canada, *Territorial Formula Financing*.

263 James P. Feehan, "Natural Resource Devolution in the Territories: Current Status and Unresolved Issues," in *The Art of the State, Volume IV: Northern Exposure: Peoples, Powers and Prospects in Canada's North*, ed. Frances Abele et al., Institute for Research on Public Policy, 2009.

As Aboriginal comprehensive land claim agreements include provisions for sharing in the territory's natural resource revenues, the TFF clawback has implications for their potential revenues as well. Similar issues would occur for NWT and Nunavut, if the federal government did not agree to a relaxation of these restrictions in their negotiations. This issue is raised by many witnesses who provided testimony to the Committee. As stated by Robert Holmes, of Energy Mines and Resources, Government of Yukon:

With that \$3 million that the Yukon gets to keep, there's a responsibility to share a portion with First Nations. This structure creates a problem in that the Yukon cannot provide capacity support for First Nations to participate in regulatory reviews or increase opportunities for them in resource management.²⁶⁴

Given the disincentives for economic development that would be introduced through the process of devolution as a result of the clawback mechanism in the TFF grant, the Committee believes that further discussion among federal, territorial and Aboriginal governments is warranted. The Committee therefore makes the following recommendation:

Recommendation 35:

That the Government of Canada continue to work with the territorial governments to improve the clawback provisions of the Territorial Formula Financing grant to better promote economic development.

264 The Committee, *Evidence*, 2nd Session, 40th Parliament, November 17, 2009, 0855.

LIST OF RECOMMENDATIONS

Recommendation 1:

That CanNor continue to work with territorial governments, Aboriginal leaders and other stakeholders in the North to develop, by the end of the 2011-2012 fiscal year, a formal mechanism for collaboration among federal, territorial and Aboriginal governments to ensure that its activities and programs are tailored to the unique needs of the North.

Recommendation 2:

Where applicable, that funding by the Government of Canada for infrastructure projects be provided through multi-year agreements.

Recommendation 3:

That the Government of Canada continue to work with its partners and stakeholders to facilitate the development of P3 proposals that are deemed viable for infrastructure development in the northern territories.

Recommendation 4:

That the Government of Canada provide support to northern communities and businesses, working in collaboration with territorial and Aboriginal governments to identify and facilitate the expansion of transmission grids in the North where they are most needed.

Recommendation 5:

That the Government of Canada develop a northern strategy for the increased production and use of renewable energy sources. Furthermore, the Government of Canada should continue to support pilot projects and demonstration activities, to better inform northern communities and businesses on the environmental merits and potential cost-savings of renewable energy.

Recommendation 6:

That the Government of Canada coordinate its efforts with its partners and stakeholders to better adapt northern infrastructure to climate change risks, ensuring that sufficient monitoring and reporting systems are in place to assess ongoing infrastructure performance.

Recommendation 7:

That the Government of Canada continue to support Industry Canada in the development of broadband in the northern territories beyond the planned expiry of funding through Broadband Canada after 31 March 2012.

Recommendation 8:

That the Government of Canada, in order to satisfy the employment requirements in the North, continue to facilitate partnerships and continue to provide financial support to territorial and Aboriginal governments, businesses and communities to establish educational structures and training programs that attract Aboriginal students.

Recommendation 9:

That Human Resources and Skills Development Canada work with Aboriginal groups and each territorial government to assess the impact of their Aboriginal skills training programs to ensure that they are leading to improvements in the skills and employment prospects of Aboriginal peoples over time.

Recommendation 10:

That Human Resources and Skills Development Canada work directly with territorial governments and Aboriginal communities to co-develop a strategic plan for producing annual reports on the long-term performance of Aboriginal Skills and Employment Partnership and Aboriginal Skills and Employment Training Strategy, and report back to this Committee with their proposed strategic plan by October 2011.

Recommendation 11:

That the Government of Canada help support the Government of Nunavut to establish a full system of bilingual education, in English and Inuktitut, to enable a more labour-ready population in Nunavut. Furthermore, the appropriate funding arrangements to achieve this goal should be established through consultation and agreement

between the Government of Canada, the Government of Nunavut, as well as Nunavut Tunngavik Incorporated, as the organization representing land claim holders in Nunavut.

Recommendation 12:

That the Government of Canada discuss increases in its long-term funding with territorial and Aboriginal governments in support of their early learning and early childhood development programs, to significantly reduce or eliminate waiting lists and facilitate the full participation of northern families in education, skills training and the wage economy.

Recommendation 13:

That the Government of Canada make it a priority to continue to work with territorial and Aboriginal governments and community organizations to develop and enhance essential programs supporting the economically vital traditional activities of Aboriginal peoples and other northerners, such as for hunting, trapping, fishing and gathering, as well as traditional arts such as carving and sculpting.

Recommendation 14:

That the Government of Canada continue to work with territorial governments and Aboriginal organizations to fund aboriginal student-training programs, through partnership with specific companies or industry sectors, and consider, along with the territorial governments an initial subsidy for training and wages conditional on trainee performance.

Recommendation 15:

That the Government of Canada, to reduce dependence on social assistance, continue to work with territorial and Aboriginal governments to offer conditional training allowances, especially in seasonal industries, that emphasize transition to long-term employment, and the connection between income and education.

Recommendation 16:

That the Government of Canada enhance its work with all three territorial governments, in concert with the three northern colleges, UArctic, and other relevant northern training institutions, to consider and develop options for increasing educational and knowledge capacity in the North.

Recommendation 17:

That the Government of Canada continue to work with territorial governments and northern Aboriginal communities to facilitate more targeted training programs and informational material for entrepreneurs on how to establish and maintain a business, particularly in those sectors designated as national priorities.

Recommendation 18:

That the Government of Canada enhance its work with territorial governments, educational institutions, and businesses to develop coordinated communication plans for educational and skills training programs and services available in the territories.

Recommendation 19:

To meet the continuing needs of housing in the North, the Government of Canada should consider extending new funding to the territorial and Aboriginal governments to significantly close the gap in core housing needs in the North.

Recommendation 20:

That the Government of Canada, to facilitate the development of the northern economy by attracting and retaining more skilled workers, consider enhancing the Northern Residents Tax Deduction to more fully compensate for the costs of living faced by individuals in the North, and consider a policy that provides universality to the travel portion of the Northern Residents Tax Deduction.

Recommendation 21:

That the Government of Canada, working with its partners and stakeholders, seek to resolve outstanding issues expressed by northerners on the delivery of nutritious foods under the new Nutrition North Canada program in a timely manner. Furthermore, as the new program becomes operational, the Government of Canada should produce a biennial public report that shows the impact of the new program on access to nutritious foods for northerners.

Recommendation 22:

That the Government of Canada work in partnership with Aboriginal organizations, territorial governments, and federal departments and agencies to expedite the resolution of all outstanding land claims and self-government agreements in the northern territories.

Recommendation 23:

That the Government of Canada identify and implement mechanisms, such as multi-year funding for contribution agreements, where possible, to ensure timely and adequate funding for the activities of Aboriginal communities in relation to their negotiations on self-government.

Recommendation 24:

That the Government of Canada, working in partnership with relevant organizations, which could include the Land Claims Agreement Coalition, outline concrete steps to resolve implementation issues, and seek to provide adequate resources to ensure effective transition and on-going implementation, to the agreement of all parties.

Recommendation 25:

That the Government of Canada work with Aboriginal organizations and industry to develop a template for the development of effective Impact Benefit Agreements, which could include a clarification of the roles and responsibilities of the parties.

Recommendation 26:

That the Government of Canada work with Aboriginal peoples and northern industry to ensure that a formal dispute resolution mechanism is established prior to the submission of a development proposal in the northern territories.

Recommendation 27:

That the Government of Canada work to enhance its current contracting policy to more effectively award contracts to businesses that achieve their Aboriginal benefits targets, as provided under the relevant land claim agreements, and provide more lead time in the bidding process to allow better preparation by northern businesses.

Recommendation 28:

That the Government of Canada work closely with territorial governments, local communities and Aboriginal organizations, with the goal of achieving the completion of land use plans.

Recommendation 29:

That the Government of Canada, to minimize the risk of failing to meet quorum for regulatory boards, stagger appointments and extend the term of existing board members, where possible, until new appointments can be made. As well, the Government should seek further enhancements to streamline the nomination and appointment process, to the satisfaction of all parties.

Recommendation 30:

That the Government of Canada work closely with territorial governments, local communities and Aboriginal organizations to resolve issues of funding by the end of the 2010-2011 fiscal year, to ensure adequate support for the increasingly demanding requirements of regulatory co-management boards in the North.

Recommendation 31:

That the Government of Canada work closely with territorial governments, local communities and Aboriginal organizations to provide regulatory bodies with sufficient support and training, including the development of federal-territorial-Aboriginal agreements and training programs.

Recommendation 32:

That Indian and Northern Affairs Canada should immediately develop and carry out a program to monitor cumulative impact in NWT. In so doing, INAC should work with Aboriginal groups to identify the information requirements of the co-management boards in the NWT for cumulative impact monitoring and provide a means of sharing this information among the federal and territorial governments, co-management boards, and Aboriginal communities.

Recommendation 33:

That the Government of Canada, as a priority, commit to work with the NWT and Nunavut governments, and with Aboriginal governments toward the achievement of full devolution agreements.

Recommendation 34:

That the Government of Canada explore more rigorous techniques to estimate expenditure need for the purposes of calculating the Territorial Formula Financing grant, including measures of relative living standards in the territories, before the next review of the Territorial Formula Financing program in 2012.

Recommendation 35:

That the Government of Canada continue to work with the territorial governments to improve the clawback provisions of the Territorial Formula Financing grant to better promote economic development.

APPENDIX A: MAPS OF THE NORTHERN TERRITORIES

Map A-1: Yukon



© 2006. Her Majesty the Queen in Right of Canada, Natural Resources Canada.
Sa Majesté la Reine du chef du Canada, Ressources naturelles Canada

www.atlas.gc.ca

Map A-2: Northwest Territories



© 2006. Her Majesty the Queen in Right of Canada, Natural Resources Canada.
Sa Majesté la Reine du chef du Canada, Ressources naturelles Canada.

www.atlas.gc.ca

Map A-3: Nunavut



© 2006. Her Majesty the Queen in Right of Canada, Natural Resources Canada
Sa Majesté la Reine du chef du Canada, Ressources naturelles Canada

www.atlas.gc.ca

APPENDIX B: GOVERNMENT OF CANADA SUPPORT FOR NORTHERN TERRITORIES ECONOMIC DEVELOPMENT

Table B-1: Government of Canada Support for Community and Business Development Programs

Program	Funding Allocation (2007-2008) ¹
Community Economic Development Program (CEDP) Provides core financial support for Aboriginal communities for public services in economic development. The financial support is intended for community economic development planning and capacity development initiatives, development proposals and leveraging financial resources, and carrying out economic development activities.	Allocated to each region's core funding. Regional offices further distribute the funding to address commitments under existing Alternative Funding Arrangements (AFAs), and to support other Aboriginal communities according to the regional allocation plan, on the basis of population and/or remoteness. One-time allocations can also be provided to address disincentives to aggregation of community organizations due to initial one-time costs of establishing working relationships/plans. Northwest Territories: \$3,512,009 Nunavut: \$2,658,910 Yukon: \$463,901.
Community Economic Opportunities Program (CEOP) Funds can be accessed for projects which lead to community benefits such as employment, greater use of land and resources, enhanced infrastructure, and a better economic climate. Some projects may include: assessing community investment readiness; opportunity research, identification, assessment and evaluation; feasibility studies; professional services (legal, accounting, engineering, planning, financial, architectural) to provide due diligence; early stage engagement of investors; community engagement; negotiations; project planning; and environmental assessments.	Allocations based on a review by INAC of individual projects, which is directly related to the community economic benefits and the need for funding that has been demonstrated in the application. Funding is restricted to not exceed \$3,000,000. As well, funding will not exceed two-thirds of the total project cost for economic infrastructure projects or 80% of the total cost for all other types of projects. Recipients must provide at least 10% of eligible project expenditures. Northwest Territories: \$2,485,426 Nunavut: \$528,240 Yukon: \$341,325.
Community Service Support Program (CSSP) This program funds the implementation of national and regional plans to deliver support services to Aboriginal community economic development organizations. The support services are intended to increase the economic capacity with community organizations to carry out one-time projects and ongoing activities related to development.	Potential recipients identified by regional program management and asked to submit a proposal. Funding allocated to the regions based on their share of the total Aboriginal population. Northwest Territories: \$218,519 Nunavut: \$239,575 Yukon: \$168,000.

Program	Funding Allocation (2007-2008) ¹
<p>Aboriginal Business Development Program (ABDP)</p> <p>Provides financial support and advice to Aboriginal-controlled businesses, including: planning, support, start-ups and acquisitions, expansion, and marketing. ABDP also works in partnership with a network of Aboriginal financial institutions to enhance available debt financing for Aboriginal small businesses. New initiatives such as Loan Loss Reserves and Major Resource and Energy Developments.</p>	<p>Funding is allocated based on review of individual projects.</p> <p>CanNor provides \$2.3M for ABDP across the three territories.</p>
<p>Strategic Investments in Northern Economic Development (SINED)</p> <p>SINED is a five-year program providing targeted support for economic development projects. SINED focuses on strengthening the driver sectors of the territorial economies, economic diversification and encouraging Northerners' participation in the economy.</p>	<p>\$90 million over five years (1 April 2009 to 31 March 2014):</p> <ul style="list-style-type: none"> - Targeted Investment Program provides \$22,261,667 per territory. Investment plans are established for each territory, with the advice of northern governments and stakeholders, and updated annually. - The Innovation and Knowledge Fund provides \$2,500,000 per territory. These investments assist territorial residents to participate in and benefit from innovation, and the knowledge-based economy. - Partnership and Advisory Forums funding of \$100,000 per territory, per year, previously only allocated in the Northwest Territories is now available to each territory, totaling \$500,000 per territory over five years. - Pan-Territorial Fund of \$5 million over five years (\$1.2 million per year from years 2 to 5), used for projects that include multiple territories or a territory and one or more provinces.
<p>Community Adjustment Fund (CAF)</p> <p>Four objectives: economic diversification, capacity development, enhancing economic infrastructure base, and building the knowledge base.</p>	<p>The Agency has received \$32.8 million over two years for the three territories.</p>

Sources: Based on information obtained from INAC: December 2009; *Summative Evaluation of INAC's Economic Development Programs, April 2009*; and *CEDP Guidelines*. Information for CanNor programs from: *SINED*, and *CAF*.

Table B-2: Selected Federal Support for Infrastructure in Northern Communities

Federal Program	Yukon	Northwest Territories	Nunavut
Transportation and Communities			
Building Canada Fund ¹	\$182.9M over 7 years, ending 2013-2014 - \$175M, plus per capita - 75% maximum federal	\$185.8M over 7 years, ending 2013-2014 - \$175M, plus per capita - 75% maximum federal	\$182.7M over 7 years, ending 2013-2014 - \$175M, plus per capita - 75% maximum federal
Gas Tax Fund ¹	\$37.5M over 5 years per territory, ending 2010-2011; plus \$60M per territory over 4 years, ending 2014-2015; additional funding expected thereafter.		
Canada Strategic Infrastructure Fund ²	\$120M for 4 projects, ending 2012-2013 - Project-based, with 50% maximum federal	\$72M for 2 projects, ending 2012-2013 - Project-based, with 50% maximum federal	\$47.8M for 3 projects, ending 2012-2013 - Project-based, with 50% maximum federal
Infrastructure Stimulus Fund ³	\$3.8M for 14 projects; ending 2010-2011 - 50% maximum federal	\$5M for 21 projects; ending 2010-2011 - 50% maximum federal	\$3.6M for 2 projects; ending 2010-2011; - 50% maximum federal
Recreational Infrastructure Fund ⁴	\$1.2M for 7 projects, ending 2010-2011 - Project-based, with 33% federal contribution	...	\$567,000 for 4 projects, ending 2010-2011 - Project-based, with 33% federal contribution
Renewable Energy			
Green Infrastructure Fund ⁵	\$71M for 1 project ⁶ , 2009-2010 to 2010-2011 - Project-based, with 50% maximum federal	...	...
ecoEnergy	...	\$426,700 for 5 projects, 2008-2009 to 2009-2010 - Grant system	\$750,000 for 1 project ⁷ , 2008-2009 - Grant system
Clean Energy Fund	...	\$10-20 million each for 2 geothermal projects - Project-based, through Request for Proposals	...

1. Source: Infrastructure Canada, *Infrastructure Framework Agreement*, Yukon, NWT, and Nunavut.
2. Source: Infrastructure Canada, *Canada Strategic Infrastructure Fund*.
3. Source: Infrastructure Canada, *Infrastructure Stimulus Fund*.
4. Source: CanNor, *Infrastructure Programs*; and Canada's *Economic Action Plan*.
5. Source: Infrastructure Canada, *Green Infrastructure Fund*.
6. Federal government investment in Yukon infrastructure through Mayo B hydro facility and Carmacks-Stewart Transmission Line.
7. According to information provided by Indian and Northern Affairs Canada on May 20 2010, federal government provided \$750,000 to Qulliq Energy Corporation for the extension and upgrade of residual heat recovery systems in Arviat, Iqaluit, Baker Lake and Rankin Inlet.

Map B-1: Canada's Economic Action Plan: Aboriginal and Northern Investment Announcements



Source: Government of Canada, *Canada's Economic Action Plan, Year 2—Budget 2010: Leading the Way on Jobs and Growth*, March 4, 2010, Chapter 5, p. 226.

Table B-3: Inventory of Northern Infrastructure

Type	Yukon	NWT	Nunavut
Transportation			
All-weather roads (2008 length)	4,800 km Except for Old Crow, all communities connected	2,200 km For communities: - 20% year-round highway access; - 65% no highway access for 2 months/year during transition from ferry to ice crossings; - 13% winter roads; and 2% - no access	Except for one 21-km road between mining community of Nanisivik and Arctic Bay, no road infrastructure
Winter roads (2008 length)	No major winter roads	1,450 km public 570 km private (oil and gas and mining development)	Few private winter roads for mine resupply
Airports (2008 #)	29 (13 airports and 16 aerodromes) Operated by Government of Yukon	27 community-based airports, plus several privately-operated air strips	All 26 communities rely on air transport system for essential needs. Only 2 airports have paved runways
Marine (2008)	No existing marine infrastructure (Alaska ports are strategic link)	Rail/truck to barge marine resupply system for communities and industrial operations (privately owned). Four communities depend on system for bulk commodities.	All communities have beach landing sites, with 1 port not connected to a community
Energy			
Hydro-electric dams	4 large dams	5 large dams, supplying 75% of total energy generation	None

Diesel facilities	19	26	27 stand-alone diesel plants in 25 communities; managed by Qulliq Energy Corporation; owned by Government of Nunavut
Energy Transmission	2 electricity transmission lines; 1 natural gas pipeline originating in NWT, picking up gas from 3 Yukon wells, and taking gas into B.C.	2 electricity transmission lines 1 major pipeline from Norman Wells to Alberta	None
Communications			
Microwave radio, fibre optic cable, satellite (# of communities)	7,354 km network of microwave radio 3,250 km network of fibre optic cable Satellite services covering some northern and eastern NWT communities		Satellite services covering all Nunavut communities

Source: Adapted from National Round Table on the Environment and the Economy, *True North: Adapting Infrastructure to Climate Change in Northern Canada*, 2009, Table 11.

Table B-4: Selected Major Federal Programs in Support of Aboriginal Education and Labour Market Development

Federal Program	Description	Dates In Effect	Funding
Human Resources and Skills Development Canada (HRSDC)			
Aboriginal Skills and Employment Training Strategy	Strategic priorities: <ul style="list-style-type: none"> - Demand-driven skills development; - Partnerships with the private sector, provinces and territories, and across whole-of-government; and - Accountability for improved results. Programs to be designed and delivered by Aboriginal organizations to help Aboriginal people to prepare for, obtain and maintain meaningful and sustainable employment, assist Aboriginal youth to make successful transitions from school to work or to support their return to school, and support child care programs.	Apr 2010-Mar 2015	\$246M annually, all PTs
Aboriginal Skills and Employment Partnership	Objectives: <ul style="list-style-type: none"> - Sustainable employment for Aboriginal people leading to lasting benefits for Aboriginal communities, families and individuals; - Promote maximum employment for Aboriginal people on major economic developments through a collaborative partnership approach; - Increased skill levels in the Aboriginal workforce; Increased direct and indirect employment for Aboriginals across Canada; <ul style="list-style-type: none"> - Decreased Aboriginal unemployment and dependency on social assistance; - Improved skill levels (i.e. literacy, numeracy, computer skills, post-secondary certification); - Increased Aboriginal business opportunities; diversified workforce within communities.	Jun 2007-Mar 2012	\$96M in 2010-11 \$42M in 2011-12
Aboriginal Skills and Training Strategic Investment Fund	Economic Action Plan initiative to strengthen partnerships between Aboriginal employment service organizations and employers through training-to-employment programs related to concrete job opportunities. It will also support greater investments in training for individuals facing barriers to employment such as low literacy and essential skills. Objectives: <ul style="list-style-type: none"> - Entering into a number of training-to-employment projects leading to concrete, guaranteed job opportunities by establishing partnerships with small and medium-size employers; - Supporting projects to assist Aboriginal people with barriers to employment, including literacy and essential skills challenges; and - Supporting pilot projects to test innovative approaches to Aboriginal labour market programming as well as projects that are national in scope. 	Apr 2009-Mar 2011	\$45.1M in 2010-11

Source: HRSDC, 2010-2011 Report on Plans and Priorities.

APPENDIX C: GOVERNANCE IN THE NORTHERN TERRITORIES

Table C-1: Government of Canada Regulatory Bodies in the Northern Territories

Federal Regulatory Body	Description
Canadian Environmental Assessment Agency	Administers the <i>Canadian Environmental Assessment Act</i> to produce guidelines respecting environmental assessments by a Review Panel, public participation and certain procedures (e.g. the project registry, participant funding, climate change considerations, cumulative effects, bio-diversity).
Environment Canada	Under the <i>Department of Environment Act</i> , responsible for preserving and enhancing the quality of the natural environment, conserve migratory birds and water resources and conduct meteorology. Coordinates environmental policies and programs for the federal government.
Fisheries and Oceans Canada	Manages Canada's inland and oceanic fisheries, habitat and aquaculture. Also responsible for shipping, navigation and aspects of marine safety. Relevant legislation: <i>Fisheries Act</i> , <i>Oceans Act</i> , <i>Navigable Waters Protection Act</i> , <i>Canada Shipping Act</i> and <i>Coastal Fisheries Protection Act</i> .
National Energy Board	Responsible for the regulation of the construction and operation of inter-provincial/territorial and international pipelines and designated power lines, the export and import of natural gas, the export of oil and electricity and for the regulation of Frontier oil and gas activities. In the case of a determination respecting a pipeline proposal, the Board reviews economic, financial and technical feasibility and the environmental and socio-economic impacts of the project.
Transport Canada	Oversees the safety, security and marine infrastructure for the operation of passenger and cargo vessels, including navigation safety and communications, port operations, ship inspection, transportation security and the transportation of dangerous goods (including bulk liquids and gases).

Source: Adapted from Neil McCrank, *Road to Improvement: The Review of the Regulatory Systems Across the North*, Report to the Honourable Chuck Strahl, Minister of Indian Affairs and Northern Development, by the Minister's Special Representative, May 2008, Table 4.

Table C-2: Comprehensive Land Claim Agreements in the Northern Territories

Terr	Name	Settle Date	Eff. Date	# of pers.	Land (km ²)	Total Area (km ²)	Compensation (current dollars)	Self Gov ?
NWT	Inuvialuit Final Agreement	5 June 1984	24 July 1984	4,000	91,000 (13,000 with mineral rights)	435,000	- \$78M (1984\$) - \$10M to economic enhancement - \$7.5M to social development	No
NWT & YUK	Gwich'in	22 Apr 1992	22 Dec 1992	2,500	22,422 (6,158 with mineral rights; 1,554 in Yukon)	57,000	- \$75M over 15 years (1990\$)	No
NWT	Sahtu Dene and Métis	6 Sep 1993	23 Jun 1994	3,200	41,437 (1,813 with mineral rights)	280,278	\$75M over 15 years (1990\$)	No
NUN	Nunavut Land Claims Agreement	25 May 1993	26 Apr 1995	30,000	351,000 (37,000 with mineral rights)	1,900,000	\$580M (1989\$), plus interest and financial benefits over 14 years	No
NWT	Tlicho Agreement	25 Aug 2003	4 Aug 2005	3,500	39,000 with mineral rights	210,000	\$106M (2005\$) over 15 years	Yes
YUK	Council for Yukon Indians Umbrella Final Agreement	29 May 1993		6,000	41,595 (25,900 with mineral rights to be allocated to all 14 FNs)	All of Yukon	\$243M (1989\$) for all YFN - \$195M to 11 YFN (1989\$), 15 years	Yes

- Vuntut Gwich'in First Nation (29 May 1993; 14 February 1995)
- First Nation of the Nacho Nyak Dun (29 May 1993; 14 February 1995)
- Champagne and Aishihik First Nations (29 May 1993; 14 February 1995)
- Teslin Tlingit Council (29 May 1993; 14 February 1995)
- Little Salmon/Carmacks First Nation (21 July 1997; 1 October 1997)
- Selkirk First Nations (21 July 1997; 1 October 1997)
- Tr'ondëk Hwëch'in First Nation (in Dawson City) – (16 July 1998; 15 September 1998)
- Ta'an Kwach'an Council (in Whitehorse) – (13 January 2002; 1 April 2002)
- Kluane First Nation (18 October 2003; 2 February 2004)
- Kwanlin Dun First Nation (19 February 2005; 1 April 2005)
- Carcross/Tagish First Nation (22 October 2005; 9 January 2006)

Source: INAC, *General Briefing Note on Canada's Self-Government and Land Claims Policies and the Status of Negotiations*.

APPENDIX D: GLOSSARY OF TERMS

Aboriginal: Persons of First Nations, Métis and Inuit ancestry.

Bilingual: In the case of Nunavut, the English and Inuktitut languages.

Comprehensive land claim agreement: A modern treaty that defines a government-to-government relationship between the Aboriginal signatory, the relevant territorial government, and the Government of Canada.

Devolution: The process of transferring province-like authority to the territorial and Aboriginal governments in the North, including control over such areas as health and social services and the regulation of lands and resources.

Governance: Includes comprehensive land claim and self-government agreements, regulatory regimes, devolution, resource revenue sharing and fiscal arrangements among federal, territorial and Aboriginal governments in the territories.

Impact Benefit agreement: A confidential agreement negotiated in the context of resource development between a company, the relevant provincial or territorial government and affected Aboriginal organizations.

Net fiscal benefit: The extent to which territorial natural resource revenues resulting from devolution are offset by reductions in the Territorial Formula Financing grant.

Procurement: A government policy which seeks to attain value for money, public access to information on government contracts, and fair opportunities for suppliers to compete for government contracts.

Public-private partnership: A cooperative venture where there is an allocation of the risks inherent in the provision of a public service between the public and private sectors.

Resource revenue sharing: In the case of devolution, a resource revenue sharing agreement sets out how revenues from the collection of royalties and fees through resource extraction are to be shared among federal, territorial and Aboriginal governments.

Revenue-generating (fiscal) capacity: A measure of the potential revenue that could be raised if each territory applied tax rates comparable to those of the provinces.

Self-government agreement: An agreement that allows for power-sharing arrangements between territorial, federal, and Aboriginal governments in law making and administration of human services.

Territorial Formula Financing: The main federal funding program that supports territories, intended to ensure a standard level of public services that is comparable to that offered in the provinces.

APPENDIX E

List of Witnesses

Third Session, 40th Parliament

Organizations and Individuals	Date	Meeting
Canadian Environmental Assessment Agency Steve Burgess, Executive Director, Project Reviews, Operations	2010/03/25	5
National Energy Board Sheila Leggett, Vice-Chair		
Canada Mortgage and Housing Corporation Sharon Matthews, Vice-President, Assisted Housing Sector	2010/03/30	6
Mackenzie Valley Environmental Impact Review Board Richard Edjericon, Chairman		
Nunavut Planning Commission Marg Epp, Senior Finance Officer Paul Quassa, Vice-Chair		
Sahtu Land Use Planning Board Robert Overvold, Board Member Heidi Wiebe, Senior Planner		
Office of the Auditor General of Canada Frank Barrett, Principal Ronnie Campbell, Assistant Auditor General Sheila Fraser, Auditor General of Canada Scott Vaughan, Commissioner of the Environment and Sustainable Development	2010/05/06	15
Canadian Association for Renewable Energies Bill Eggertson, Executive Director	2010/05/11	16
Inuit Circumpolar Council (Canada) Violet Ford, Executive Council Member, Vice-President on International Affairs Chester Reimer, Representative	2010/05/13	17
Nunavut Impact Review Board Stephanie Autut, Executive Director		
Nunavut Water Board Dionne Filiatrault, Executive Director		

Organizations and Individuals	Date	Meeting
Nunavut Water Board Thomas Kabloona, Chairman	2010/05/13	17
Nasittuq Corporation Jacques Plante, President	2010/05/25	18
National Round Table on the Environment and the Economy Robert Page, Chair		
Nunasi Corporation Tim Zehr, President and Chief Operating Officer		
Pan Arctic Inuit Logistics Corporation Tony Butler, President		
As an individual Thomas Berger	2010/06/01	20
Capstone Mining Corp. Stephen Quin, President		
Mackenzie Valley Aboriginal Pipeline LP Robert Reid, President		
Conference Board of Canada Gilles Rhéaume, Vice-President, Public Policy	2010/06/03	21
First Nations Bank of Canada Keith Martell, Chairman and Chief Executive Officer, Board of Directors Bill Namagoose, Board Member		
Yukon Energy Corporation David Morrison, President and Chief Executive Officer		
Agnico-Eagle Mines Limited Lawrence Connell, Corporate Director of Sustainable Development, Corporate Office	2010/06/08	22
Nunavut Resources Corporation John Stevenson, Manager		
Baffinland Iron Mines Corporation Greg Missal, Vice-President, Corporate Affairs	2010/06/10	23
Icefield Instruments Inc. Erik Blake, President		

Organizations and Individuals	Date	Meeting
Qulliq Energy Corporation		
Peter Mackey, President and Chief Executive Officer	2010/06/10	23
Canadian Northern Economic Development Agency		
Michael Nadler, Director General, Policy and Planning	2010/06/15	24
Michel Robillard, Vice-President		
Department of Indian Affairs and Northern Development		
Patrick Borbey, Assistant Deputy Minister, Northern Affairs		
Elizabeth Copland, President, Nutrition North Canada Advisory Board		
Paula Isaak, Director General, Natural Resources and Environment Branch		
Jamie Tibbetts, Director General, Devolution and Territorial Relations Branch		

APPENDIX F

List of Witnesses

Second Session, 40th Parliament

Organizations and Individuals	Date	Meeting
Department of Indian Affairs and Northern Development	2009/03/31	12
Patrick Borbey, Assistant Deputy Minister, Northern Affairs		
Timothy Gardiner, Director, Northern Economic Development Directorate, Northern Strategic Policy Branch		
Stephen Traynor, Director, Resource Policy and Programs Directorate, Natural Resources and Environment Branch		
Government of Nunavut	2009/04/02	13
Rosemary Keenainak, Deputy Minister, Department of Economic Development and Transportation		
Ed McKenna, Director, Department of Economic Development and Transportation, Policy, Planning and Communications Division		
Government of the Northwest Territories		
Garry Singer, Director, Department of Industry, Tourism and Investment, Investment and Economic Analysis		
Peter Vician, Deputy Minister, Department of Industry, Tourism and Investment		
Government of Yukon		
Harvey Brooks, Deputy Minister, Department of Economic Development		
Steve Rose, Director, Department of Economic Development, Policy, Planning and Research		
Harley Trudeau, Senior Representative, Intergovernmental Relations		
First Nations Finance Authority	2009/05/28	22
Steve Berna, Chief Operating Officer		
Joe Hall, Chairperson		
Deanna Hamilton, President and Chief Executive Officer		
Tim Raybould, Senior Policy Advisor		

Organizations and Individuals	Date	Meeting
As an individual	2009/06/09	25
Neil McCrank		
Canadian Association of Petroleum Producers	2009/06/16	26
Mike Peters, Manager, Northern Canadian Operations		
Imperial Oil Resources Ventures Limited		
Randy Ottenbreit, Development Executive, Mackenzie Gas Project		
NWT and Nunavut Chamber of Mines		
Lou Covello, President		
Pamela Strand, Vice President, Nunavut		
Trevor Teed, Vice President, Northwest Territories		
Yukon Chamber of Mines		
Claire Derome, Vice President		
Scott Kent, Executive Director		
Canadian Northern Economic Development Agency	2009/10/22	32
Nicole Jauvin, President and Deputy Minister		
Michel Robillard, Executive Vice-President		
Department of Indian Affairs and Northern Development		
Patrick Borbey, Assistant Deputy Minister, Northern Affairs		
Hon. Chuck Strahl, Minister		
Department of Finance	2009/10/27	33
Chris Forbes, General Director, Federal-Provincial Relations and Social Policy Branch		
Sean Keenan, Senior Chief, Personal Income Tax Division, Tax Policy Branch		
Elisha Ram, Director, Microeconomic Policy Analysis, Economic Development and Corporate Finance		
Department of Human Resources and Skills Development		
Paul Thompson, Associate Assistant Deputy Minister, Skills and Employment Branch		
Department of Natural Resources	2009/10/29	34
David Boerner, Director General, Central and Northern Canada Branch, Geological Survey of Canada		

Organizations and Individuals	Date	Meeting
Department of Transport	2009/10/29	34
Donald Roussel, Director General, Marine Safety		
Guylaine Roy, Associate Assistant Deputy Minister, Policy		
Infrastructure Canada		
Taki Sarantakis, Associate Assistant Deputy Minister, Policy and Priorities Directorate		
Samantha Tattersall, Director of Policy, Policy and Priorities Directorate		
Department of Fisheries and Oceans	2009/11/03	35
Barry Briscoe, Regional Director, Oceans, Habitat and Species at Risk		
David Burden, Acting Regional Director General		
Wade Spurrell, Assistant Commissioner, Central and Arctic Region		
Department of Industry		
John Connell, Director General, Small Business and Tourism Branch		
Shari Scott, Director, Internet Policy, Broadband Canada: Connecting Rural Canadians		
Department of the Environment		
Virginia Potter, Director General, Canadian Wildlife Service		
Michael Wilson, Executive Director, Environmental Assessment		
Parks Canada Agency		
Bill Fisher, Director General, Western and Northern Canada		
Inuit Tapiriit Kanatami	2009/11/05	36
Gordon Miles, Coordinator, National Economic Development Committee for Inuit Nanangat		
Belinda Webb, Director, Social, Cultural and Economic Development Department		
Air North	2009/11/17	37
Stephen Mills, Vice-President		
Alaska Highway Aboriginal Pipeline Coalition		
Pearl Callaghan, Operations Leader		
Ruth Massie, Chair		

Organizations and Individuals	Date	Meeting
Association of Yukon Communities David Austin, Director	2009/11/17	37
Council of Yukon First Nations Andy Carvill, Grand Chief Richard Runyon, Economic Development Officer		
Government of Yukon Brian Alexander, Deputy Minister, Department of Tourism and Culture Harvey Brooks, Deputy Minister, Department of Economic Development Pierre Germain, Director of Tourism, Department of Tourism and Culture Robert Holmes, Director, Department of Energy, Mines and Resources Rick Lemaire, Director of Cultural Services, Department of Tourism and Culture Richard Provan, Senior Policy Advisor, Department of Economic Development		
Klondike Placer Miners' Association Randy Clarkson, Professional Engineer		
Pelly Construction Ltd. Jennifer Byram, Vice-President		
Skills Canada Yukon Dan Curtis, Executive Director		
Sundog Carvers Andrew Finton, Founder, Sundog Carving Program		
Teslin Tlingit Council Victoria Fred, Legal Counsel Chief Peter Johnston, Chief Executive Officer		
Tourism Industry Association of the Yukon Mary Ann Ferguson, Second Vice-Chair Sandy Hachey, Executive Director		
Tr'ondëk Hwëch'in First Nation Gary Wilson, Representative		
Vuntut Development Corporation Stephen Mills, President		

Organizations and Individuals	Date	Meeting
Whitehorse Chamber of Commerce Rick Karp, President Richard Runyon, Second Vice-Chair	2009/11/17	37
Yukon Federation of Labour Alex Furlong, President and Chief Executive Officer Ron Rousseau, Representative		
Yukon Film and Sound Commission Barbara Dunlop, Film and Sound Commissioner		
Yukon Historical and Museums Association Marc Johnston, Director, Board of Directors		
Akaitcho Treaty 8 Dene Chief Steve Nitah, Chief of the Lutsel K'e Dene First Nation Chief Ted Tsetta, Chief of the Yellowknives Dene First Nation (Ndilo)	2009/11/19	38
Alternatives North Doug Ritchie, Member		
Arctic Energy Alliance Andrew Robinson, Executive Director		
Canadian Zinc Corporation John F. Kearney, Chairman Alan Taylor, Chief Operating Officer		
Dezé Energy Corporation Donald Balsillie, Chairman Daniel Grabke, Managing Director		
Government of the Northwest Territories Hon. Michael Miltenberger, Deputy Premier and Minister of Finance and Environment and Natural Resources Hon. Floyd Roland, Premier Peter Vician, Deputy Minister, Department of Industry, Tourism and Investment		
Mine Training Society Ted Blondin, Director Hilary Jones, General Manager		
Nogha Enterprises Limited Gilbert Cazon, Acting General Manager		

Organizations and Individuals	Date	Meeting
North West Company Edward Kennedy, President and Chief Executive Officer	2009/11/19	38
Northern Aboriginal Business Association Darrell Beaulieu, Chief Executive Officer		
Northern Territories Federation of Labour Mary Lou Cherwaty, President		
Northwest Territories Arts Council Boris Atamanenko, Manager, Community Programs		
Northwest Territories Association of Communities Terry Kruger, Communications and Policy Coordinator		
Northwest Territories Community Futures Association Todd Noseworthy, Chairperson		
Northwest Territories Metis-Dene Development Fund Ltd. Fred Koe, Director		
Tuktoyaktuk Hunters and Trappers Committee Charles Pokiak, Director		
Tyhee Development Corporation Hugh Wilson, Vice-President, Environment and Community Affairs		
Arctic Co-operatives Limited Stéphane Daigle, Regional Manager, Regional Office - Nunavut Andy Morrison, Chief Executive Officer Nicole Sikma, Director, Board of Directors	2009/11/24	39
Baffin Regional Chamber of Commerce Chris West, President		
Government of Nunavut Robert Long, Deputy Minister, Department of Economic Development and Transportation		
Hamlet of Pangnirtung Simeonie Akpalialuk, Economic Development Officer		
Municipality of Iqaluit Elisapee Sheutiapik, Mayor		
Nunavut Arctic College Daniel Vandermeulen, President		

Organizations and Individuals	Date	Meeting
Nunavut Arts and Crafts Association Rowena House, Executive Director	2009/11/24	39
Nunavut Broadband Development Corporation Patrick Doyle, Chief Executive Officer		
Nunavut Development Corporation Brian Zawadski, Senior Business Advisor		
Nunavut Economic Forum Mark Morrissey, Acting Chair		
Nunavut Housing Corporation Lori Kimball, Chief Financial Officer Patsy Owljoot, Acting President		
Nunavut Sealink & Supply Inc. Manasie Mark, Sealift Administrator		
Nunavut Tourism Colleen Dupuis, Chief Executive Officer		
Nunavut Tunngavik Inc. Brad Hickes, Manager, Economic Development and Business Development Paul Kaludjak, President Jeffrey Maurice, Fisheries Advisor		
Peregrine Diamonds Ltd. Brooke Clements, President		
Qikiqtani Inuit Association Glenn Cousins, Representative, Business Development and Training		
Yukon Environmental and Socio-economic Assessment Board Ken McKinnon, Chair of the Board Stephen Mills, Executive Committee Member	2009/12/08	43
Yukon Land Use Planning Council Ian D. Robertson, Council Member		

APPENDIX G
List of Briefs
Third Session, 40th Parliament

Organizations and individuals

Athabasca Denesuline

Capstone Mining Corp.

National Aboriginal Economic Development Board

Nunavut Planning Commission

Nunavut Water Board

APPENDIX H
List of Briefs
Second Session, 40th Parliament

Organizations and individuals

Arctic Co-operatives Limited

Association of Yukon Communities

Canadian Zinc Corporation

Coalition of Northern Aboriginals

Department of Fisheries and Oceans

First Nations Finance Authority

Government of the Northwest Territories

Kitikmeot Inuit Association

Northern Territories Federation of Labour

Northwest Territories Community Futures Association

Northwest Territories Literacy Council

Northwest Territories Metis-Dene Development Fund Ltd.

Nunavut Arctic College

NWT and Nunavut Chamber of Mines

NWT Treaty 8 Tribal Corporation

Pealow, Michael

Pembina Institute

Skills Canada Yukon

Teslin Tlingit Council

Whitehorse Chamber of Commerce

Yukon Federation of Labour

REQUEST FOR GOVERNMENT RESPONSE

Pursuant to Standing Order 109, the Committee requests that the government table a comprehensive response to this Report.

A copy of the relevant Minutes of Proceedings (*40th Parliament, 3rd Session: Meeting Nos. 5, 6, 15, 16, 17, 18, 20, 21, 22, 23, 24, 26, 27, 28, 29, 30, 31 and 38*) and (*40th Parliament, 2nd Session: Meeting Nos. 12, 13, 22, 25, 26, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39 and 43*) is tabled.

Respectfully submitted,

Bruce Stanton, MP

Chair

DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT

Conformément à l'article 109 du Règlement, le Comité demande au gouvernement de déposer une réponse globale au présent rapport.

Un exemplaire des procès-verbaux pertinents (40^e législature, 3^e session : séances n^{os} 5, 6, 15, 16, 17, 18, 20, 21, 22, 23, 24, 26, 27, 28, 29, 30, 31 et 38) et (40^e législature, 2^e session : séances n^{os} 12, 13, 22, 25, 26, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39 et 43) est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président,

Bruce Stanton, député

ANNEXE H
Liste des mémoires
Deuxième session, 40^e législature

Organisations et individus

Arctic Co-operatives limited

Association des communautés du Yukon

Autorité financière des Premières nations

Canadian Zinc Corporation

Coalition of Northern Aborigines

Collège de l'Arctique du Nunavut

Compétences Canada Yukon

Fédération du travail des Territoires du Nord

Gouvernement des Territoires du Nord-Ouest

Institut Pembina

Kitikmeot Inuit Association

Ministère des Pêches et des Océans

Northwest Territories Community Futures Association

Northwest Territories Literacy Council

Northwest Territories Metis-Dene Development Fund Ltd.

NWT and Nunavut Chamber of Mines

Pealow, Michael

Société tribale du traité no 8 des Territoires du Nord-Ouest

Teslin Tlingit Council

Whitehorse Chamber of Commerce

Yukon Federation of Labour

ANNEXE G
Liste des mémoires
Troisième session, 40^e législature

Organisations et individus

Athabasca Denesuline

Capstone Mining Corp.

Commission de planification de Nunavut

National Aboriginal Economic Development Board

Office des eaux du Nunavut

Réunion	Date	Organisations et individus
39	2009/11/24	<p>Nunavut Tunngavik inc.</p> <p>Paul Kaludjak, président</p> <p>Jeffrey Maurice, conseiller en pêches</p> <p>Peregrine Diamonds ltée</p> <p>Brooke Clements, président</p> <p>Qikigtani Inuit Association</p> <p>Glenn Cousins, représentant,</p> <p>Expansion des entreprises et formation</p> <p>Société de développement du Nunavut</p> <p>Brian Zawadski, conseiller principal d'affaires</p> <p>Conseil d'aménagement du territoire du Yukon</p> <p>2009/12/08</p> <p>43</p> <p>Ian D. Robertson, membre du conseil</p> <p>Conseil d'évaluation environnementale et socio-économique au Yukon</p> <p>Ken McKinnon, président du conseil</p> <p>Stephen Mills, membre du comité exécutif</p>

Réunion	Date	Organisations et individus
38	2009/11/19	Tyhee Development Corporation Hugh Wilson, vice-président, Environnement et affaires communautaires
39	2009/11/24	Arctic Co-operatives limited Stéphane Daigle, directeur régional, Bureau régional-Nunavut Andy Morrison, directeur général Nicole Sikma, directrice, Conseil d'administration
		Chambre de commerce régionale de Baffin Chris West, président
		Collège de l'Arctique du Nunavut Daniel Vandermeulen, président
		Gouvernement du Nunavut Robert Long, sous-ministre, Ministère du Développement économique et des transports
		Hameau de Pangnirtung Simeonie Akpalialuk, agent de développement économique
		Municipalité d'Iqaluit Elisapsee Sheutiapik, mairesse
		Nunavut Arts and Crafts Association Rowena House, directrice générale
		Nunavut Broadband Development Corporation Patrick Doyle, directeur général
		Nunavut Economic Forum Mark Morrissey, président par intérim
		Nunavut Housing Corporation Lori Kimball, directrice générale financière
		Patsy Owljoot, présidente par intérim
		Nunavut Sealink & Supply inc. Manasie Mark, gestionnaire à la desserte maritime
		Nunavut Tourism Colleen Dupuis, chef de la direction
		Nunavut Tunngavik inc. Brad Hickey, gestionnaire, Développement économique et expansion des entreprises

Conseil des arts des Territoires du Nord-Ouest

2009/11/19

38

Boris Atamanenko, gestionnaire.

Programmes communautaires

Dezé Energy Corporation

Donald Balsille, président

Daniel Grabke, directeur général

Fédération du travail des Territoires du Nord

Mary Lou Cherwaty, présidente

Gouvernement des Territoires du Nord-Ouest

L' hon. Michael Miltenberger, vice-premier ministre et ministre
des Finances et de l'Environnement et des Ressources

Naturelles

L' hon. Floyd Roland, premier ministre

Peter Vician, sous-ministre,

Ministère de l'Industrie, du Tourisme et de l'Investissement

Mine Training Society

Ted Blondin, directeur

Hilary Jones, directrice générale

Nogha Enterprises Limited

Gilbert Cazon, directeur général par intérim

North West Company

Edward Kennedy, président et directeur général

Northern Aboriginal Business Association

Darrell Beaulieu, chef de la direction

Northwest Territories Association of Communities

Terry Kruger, coordonnateur des communications et des

politiques

Northwest Territories Community Futures

Association

Todd Noseworthy, président

Northwest Territories Metis-Dene Development Fund

Ltd.

Fred Koe, directeur

Tuktoyaktuk Hunters and Trappers Committee

Charles Pokiak, directeur

Organisations et individus	Date	Réunion
----------------------------	------	---------

Teslin Tlingit Council 2009/11/17 37

Victoria Fred, avocate-conseil

Le chef Peter Johnston, chef de la direction

Tourism Industry Association of the Yukon

Mary Ann Ferguson, deuxième vice-présidente

Sandy Hachey, directrice générale

Tr'ondëk Hwëch'in First Nation

Gary Wilson, représentant

Vuntut Development Corporation

Stephen Mills, président

Whitehorse Chamber of Commerce

Rick Karp, président

Richard Runyon, deuxième vice-président

Yukon Federation of Labour

Alex Furlong, président et directeur général

Ron Rousseau, représentant

Yukon Film and Sound Commission

Barbara Dunlop, commissaire des films et enregistrements

sonores

Yukon Historical and Museums Association

Marc Johnston, directeur,

Conseil d'administration

Akai'tcho Treaty 8 Dene

Le chef Steve Nitah, chef de la Première nation des Dénés

Lutsel K'e

Le chef Ted Tsetta, chef de la Première nation des Dénés

Yellowknives (NDilo)

Alternatives North

Doug Ritchie, membre

Arctic Energy Alliance

Andrew Robinson, directeur exécutif

Canadian Zinc Corporation

John F. Kearney, président

Alan Taylor, directeur des opérations

Organisations et individus	Date	Réunion
----------------------------	------	---------

Inuit Tapiriit Kanatami

Gordon Miles, coordonnateur,

Comité national pour le développement économique de l'Inuit

Nunangat

Belinda Webb, directrice,

Service du développement social, culturel et économique

Air North

Stephen Mills, vice-président

Alaska Highway Aboriginal Pipeline Coalition

Pearl Callaghan, directrice des opérations

Ruth Massie, présidente

Association des communautés du Yukon

David Austin, directeur

Compétences Canada Yukon

Dan Curtis, directeur général

Conseil des Premières Nations du Yukon

Andy Carvill, grand chef

Richard Runyon, agent de développement économique

Gouvernement du Yukon

Brian Alexander, sous-ministre,

Ministère du Tourisme et de la Culture

Harvey Brooks, sous-ministre,

Ministère de l'Expansion économique

Pierre Germain, directeur du tourisme,

Ministère du Tourisme et de la Culture

Robert Holmes, directeur,

Ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources

Rick Lemaire, directeur des services culturels,

Ministère du Tourisme et de la Culture

Richard Provan, conseiller de direction principal,

Ministère de l'Expansion économique

Klondike Placer Miners' Association

Randy Clarkson, ingénieur

Pelly Construction Ltd.

Jennifer Byram, vice-présidente

Sundog Carvers

Andrew Flinton, fondateur,

Sundog Carving Program

Organisations et individus	Date	Réunion		
Ministère des Ressources humaines et du Développement des compétences Paul Thompson, sous-ministre adjoint délégué, Direction générale des compétences et de l'emploi	2009/10/27	33		
Infrastructure Canada Taki Sarantakis, sous-ministre adjoint délégué, Direction des politiques et priorités Samantha Tattersall, directrice des politiques, Direction des politiques et priorités	2009/10/29	34		
Ministère des Ressources naturelles David Boerner, directeur général, Direction du Centre et du Nord du Canada, Commission géologique du Canada				
Ministère des Transports Donald Roussel, directeur général, Sécurité maritime Guylaine Roy, sous-ministre adjointe associée, Politiques				
Agence Parcs Canada Bill Fisher, directeur général, Ouest et Nord du Canada	2009/11/03	35		
Ministère de l'Environnement Virginia Potter, directrice générale, Service canadien de la faune Michael Wilson, directeur exécutif, Évaluation environnementale				
Ministère de l'Industrie John Connell, directeur général, Direction générale de la petite entreprise et du tourisme Shari Scott, directrice, Politique de l'Internet, Large Bande Canada : Un milieu rural branché				
Ministère des Pêches et des Océans Barry Briscoe, directeur, Océans, Habitat et Espèces en péril David Burden, directeur général régional par intérim Wade Spurrell, commissaire adjoint, Région du Centre et de l'Arctique				

Autorité financière des Premières nations

2009/05/28

22

Tim Raybould, conseiller de direction principal

À titre personnel

2009/06/09

25

Neil McCrank

Association canadienne des producteurs pétroliers

2009/06/16

26

Mike Peters, directeur,

Direction des opérations dans le Nord canadien

Imperial Oil Resources Ventures limitée

Randy Ottenbreit, directeur du développement,
Projet gazier Mackenzie

NWT and Nunavut Chamber of Mines

Lou Covello, président

Pamela Strand, vice-présidente,

Nunavut

Trevor Teed, vice-président,

Territoires du Nord-Ouest

Yukon Chamber of Mines

Claire Derome, vice-présidente

Scott Kent, directeur général

Agence canadienne de développement économique

2009/10/22

32

du Nord

Nicole Jauvin, sous-ministre et présidente

Michel Robillard, vice-président exécutif

Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien

Patrick Borbey, sous-ministre adjoint,

Affaires du Nord

L'hon. Chuck Strahl, ministre

Ministère des Finances

2009/10/27

33

Chris Forbes, directeur général,

Direction des relations fédérales-provinciales et de la politique

sociale

Sean Keenan, chef principal,

Division de l'impôt des particuliers, Direction de la politique de

l'impôt

Elisha Ram, directeur, analyse des politiques

microéconomiques,

Développement économique et finances intégrées

ANNEXE F

Liste de témoins

Deuxième session, 40^e législature

Organisations et individus	Date	Réunion
----------------------------	------	---------

Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien 2009/03/31 12

Patrick Borbey, sous-ministre adjoint,
Affaires du Nord

Timothy Gardiner, directeur,
Direction du développement économique du Nord, Direction
générale des politiques stratégiques du Nord

Stephen Traynor, directeur,
Direction de la politique en matière de ressources et de
transferts, Direction générale des ressources naturelles et de
l'environnement

Gouvernement des Territoires du Nord-Ouest 2009/04/02 13

Garry Singer, directeur,
Ministère de l'Industrie, du tourisme et de l'investissement,
Investissement et analyses économiques

Peter Vician, sous-ministre,
Ministère de l'Industrie, du Tourisme et de l'Investissement

Gouvernement du Nunavut

Rosemary Keenainak, sous-ministre,
Ministère du Développement économique et des Transports

Ed McKenna, directeur,
Ministère du Développement économique et des Transports,
Division des politiques, de la planification et des
communications

Gouvernement du Yukon

Harvey Brooks, sous-ministre,
Ministère de l'Expansion économique

Steve Rose, directeur,
Ministère du Développement économique, Politiques,
Planification et recherche

Harley Trudeau, représentant principal,
Affaires intergouvernementales

Autorité financière des Premières nations 2009/05/28 22

Steve Berna, directeur de l'exploitation

Joe Hall, président

Deanna Hamilton, présidente et directrice générale

Organisations et individus	Date	Réunion
Icefield Instruments inc.	2010/06/10	23
Erik Blake, président		
Quilq Energy Corporation		
Peter Mackey, président et directeur général		
Agence canadienne de développement économique	2010/06/15	24
du Nord		

Michael Nadler, directeur général,
Politique et planification

Michel Robillard, vice-président

Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien

Patrick Borbey, sous-ministre adjoint,

Affaires du Nord

Elizabeth Copland, présidente,

Conseil consultatif Nutrition Nord Canada

Paula Isak, directrice générale,

Direction générale des ressources naturelles et de

l'environnement

Jamie Tibbets, directeur général,

Direction générale de la dévolution et des relations territoriales

Chester Reimer, représentant

Office des eaux du Nunavut

Dionne Filiatrault, directrice exécutive

Thomas Kabloona, président

Nasittuq Corporation

Jacques Plante, président

Nunasi Corporation

Tim Zehr, président et directeur des opérations

Pan Arctic Inuit Logistics Corporation

Tony Butler, président

Table ronde nationale sur l'environnement et

l'économie

Robert Page, président

À titre personnel

Thomas Berger

Capstone Mining Corp.

Stephen Quin, président

Mackenzie Valley Aboriginal Pipeline LP

Robert Reid, président

Conference Board du Canada

Gilles Rhéaume, vice-président,

Politiques publiques

Banque des Premières Nations du Canada

Keith Martell, président-directeur général,

Conseil d'administration

Bill Namagoose, membre du conseil d'administration

Société d'énergie du Yukon

David Morrison, président-directeur général

Mines Agnico-Eagle Limitée

Lawrence Connell, directeur corporatif du développement

durable, Bureau central

Nunavut Resources Corporation

John Stevenson, directeur

Baffinland Iron Mines Corporation

Greg Missal, vice-président, Affaires générales

ANNEXE E Liste de témoins Troisième session, 40^e législature

Organisations et individus	Date	Réunion
<p>Agence canadienne d'évaluation environnementale</p> <p>Steve Burgess, directeur général, Examen des projets, Opérations</p> <p>Office national de l'énergie</p> <p>Sheila Leggett, vice-présidente</p>	2010/03/25	5
<p>Commission de planification de Nunavut</p> <p>Marg Epp, agente principale des finances</p> <p>Paul Quassa, vice-président</p>	2010/03/30	6
<p>Office d'aménagement territorial du Saitu</p> <p>Robert Overvold, membre du conseil d'administration</p> <p>Heidi Wiebe, planificatrice principale</p>		
<p>Office d'examen des répercussions environnementales de la vallée du Mackenzie</p> <p>Richard Edjericon, président</p>		
<p>Société canadienne d'hypothèques et de logement</p> <p>Sharon Matthews, vice-présidente, Secteur d'aide au logement</p>		
<p>Bureau du vérificateur général du Canada</p> <p>Frank Barrett, directeur principal</p> <p>Ronnie Campbell, vérificateur général adjoint</p> <p>Sheila Fraser, vérificatrice générale du Canada</p> <p>Scott Vaughan, commissaire à l'environnement et au développement durable</p>	2010/05/06	15
<p>Association canadienne pour les énergies renouvelables</p>	2010/05/11	16
<p>Commission du Nunavut chargée de l'examen des répercussions</p> <p>Stephanie Autut, directrice exécutive</p>	2010/05/13	17
<p>Conseil circumpolaire inuit (Canada)</p> <p>Violet Ford, membre du conseil d'administration, Vice-présidente aux affaires internationales</p>		

Transfert des responsabilités : processus qui consiste à céder aux gouvernements territoriaux et autochtones dans le Nord des pouvoirs de type provincial, y compris le contrôle dans des domaines comme la santé et les services sociaux et la réglementation des terres et des ressources.

ANNEXE D : GLOSSAIRE

Approvisionnement : politique gouvernementale qui vise l'optimisation des ressources, l'accès public à l'information concernant les marchés gouvernementaux et des chances égales pour les fournisseurs de soumissionner les marchés gouvernementaux.

Autochtones : personnes ayant une ascendance liée aux Premières nations, aux Métis ou aux Inuits.

Avantage financier net : mesure dans laquelle les revenus tirés de l'exploitation des ressources naturelles et résultant du transfert sont compensés par les réductions de la formule de financement des territoires.

Bilingue : dans le cas du Nunavut, les langues en question sont l'anglais et l'inuktitut. territoire applique des taux d'imposition comparables à ceux des provinces.

Capacité (financière de générer des revenus) : mesure du revenu possible si chaque territoire applique des taux d'imposition comparables à ceux des provinces.

Entente d'autonomie gouvernementale : accord de partage des pouvoirs conclus entre les gouvernements fédéral, provinciaux et autochtones relativement à la législation et à l'administration des services sociaux.

Entente sur la revendication territoriale globale : traité moderne qui définit une relation de gouvernement à gouvernement entre un signataire autochtone, un gouvernement territorial et le gouvernement du Canada.

Entente sur les répercussions et les avantages : accord confidentiel négocié dans le contexte du développement des ressources et conclu entre une entreprise, un gouvernement provincial ou territorial, et les organisations autochtones touchées.

Formule de financement des territoires : principal programme fédéral de financement des territoires qui vise à leur permettre d'offrir un éventail de services publics comparables à ceux offerts par les provinces.

Gouvernance : concept qui englobe les accords sur les revendications territoriales globales et les accords sur l'autonomie gouvernementale, les régimes de réglementation, le transfert de responsabilités, les ententes de partage des revenus tirés de l'exploitation des ressources et les accords fiscaux entre gouvernements fédéral, territoriaux et autochtones dans les territoires.

Partage des revenus tirés des ressources naturelles : dans le contexte du transfert de responsabilités, les ententes de partage des revenus tirés des ressources naturelles établissent comment les revenus provenant de la perception des redevances et des droits découlant de l'extraction des ressources seront partagés entre les gouvernements fédéral, territoriaux et autochtones.

Partenariat public-privé : entreprise coopérative où les risques inhérents à la prestation d'un service public sont répartis entre le secteur public et le secteur privé.

Source : AINC, Note d'information générale sur les politiques du Canada sur l'autonomie gouvernementale et les revendications territoriales et l'état actuel des négociations.

- Première nation des Gwich'in Vuntut (29 mai 1993; 14 février 1995)
- Première nation des Nacho Nyak Dun (29 mai 1993; 14 février 1995)
- Premières nations de Champagne et d'Aishihik (29 mai 1993; 14 février 1995)
- Conseil des Tlingit de Teslin (29 mai 1993; 14 février 1995)
- Première nation de Little Salmon/Carmacks (21 juillet 1997; 1^{er} octobre 1997)
- Première nation de Selkirk (21 juillet 1997; 1^{er} octobre 1997)
- Première nation Tr'ondëk Hwëch'in (à Dawson) – (16 juillet 1998; 15 septembre 1998)
- Conseil des Ta'an Kwach'an (à Whitehorse) – (13 janvier 2002; 1^{er} avril 2002)
- Première nation de Klwane (18 octobre 2003; 2 février 2004)
- Première nation de Kwanlin Dun (19 février 2005; 1^{er} avril 2005)
- Première nation de Carcross/Tagish (22 octobre 2005; 9 janvier 2006)

Tableau C-2 : Ententes sur les revendications territoriales globales dans les territoires du Nord

Terr.	Nom	Date de règlement	Date d'entrée en vigueur	Population	Terres visées (km ²)	Superficie totale (km ²)	Indemnité (dollars actuels)	Aut. gouvern.?
T.N.-O.	Convention des définitives des Inuvialuit	5 juin 1984	24 juillet 1984	4 000	91 000 (13 000 avec droits miniers)	435 000	- 78 M\$ (\$ de 1984) - 10 M\$ pour le développement économique - 7,5 M\$ pour le développement social	Non
T.N.-O. et Yukon	Ent. sur la rev. glob. des Gwich'in	22 avril 1992	22 déc. 1992	2 500	22 422 (6 158 avec droits miniers; 1 554 au Yukon)	57 000	- 75 M\$ sur 15 ans (\$ de 1990)	Non
T.N.-O.	Ent. sur la rev. glob. des Dènes et Métis du Sautu	6 sept. 1993	23 juin 1994	3 200	41 437 (1 813 avec droits miniers)	280 278	75 M\$ sur 15 ans (\$ de 1990)	Non
Nun.	Accord sur les rev. terr. du Nunavut	25 mai 1993	26 avril 1995	30 000	351 000 (37 000 avec droits miniers)	1 900 000	580 M\$ (\$ de 1989), plus intérêts et avantages financiers sur 14 ans	Non
T.N.-O.	Accord tlicho	25 août 2003	4 août 2005	3 500	39 000 (25 000 avec droits miniers)	210 000	106 M\$ (\$ de 2005) sur 15 ans	Oui
Yuk.	Acc.-cadre définitif 1993	29 mai 1993		6 000	41 595 (25 900 avec droits miniers pour les 14 PN)	Tout le Yukon	243 M\$ (\$ de 1989) pour toutes les PN du Yukon - 195 M\$ pour 11 PN du Yukon (\$ de 1989) sur 15 ans	Oui

ANNEXE C : GOUVERNANCE DANS LES TERRITOIRES DU NORD

Tableau C-1 : Organismes de réglementation du gouvernement du Canada dans les territoires du Nord

Organisme fédéral de réglementation	Description
Agence canadienne d'évaluation environnementale	L'Agence applique la <i>Loi canadienne sur l'évaluation environnementale</i> pour élaborer des lignes directrices concernant les évaluations environnementales effectuées par une commission d'examen, la participation du public et certaines procédures (p. ex. le registre de projets, l'aide financière aux participants, les considérations relatives aux changements climatiques, les effets cumulatifs et la biodiversité).
Environnement Canada	En vertu de la <i>Loi sur le ministère de l'Environnement</i> , le ministère est chargé de préserver et d'améliorer la qualité du milieu naturel, d'assurer la conservation des oiseaux migrateurs et des ressources hydriques et de mener des activités météorologiques. Il coordonne les politiques et les programmes environnementaux du gouvernement fédéral.
Pêches et Océans Canada	Le ministère gère les pêches intérieures et océaniques, l'habitat et l'aquaculture du Canada. Il est également responsable du transport des marchandises, de la navigation et de certains aspects de la sécurité maritime. Lois pertinentes : <i>Loi sur les pêches</i> , <i>Loi sur les océans</i> , <i>Loi sur la protection des eaux navigables</i> , <i>Loi sur la marine marchande du Canada</i> et <i>Loi sur la protection des pêches côtières</i> .
Office national de l'énergie	L'Office est chargé de réglementer la construction et l'exploitation des pipelines interprovinciaux et internationaux et de certaines lignes de transport d'électricité, l'exportation et l'importation de gaz naturel et l'exportation du pétrole et de l'énergie électrique, ainsi que les activités pétrolières et gazières dans les régions pionnières. Lorsqu'il doit prendre une décision au sujet d'un projet de pipeline, il examine sa faisabilité sur les plans économique, financier et technique ainsi que ses effets environnementaux et socioéconomiques.
Transports Canada	Le ministère surveille la sécurité, la sûreté et l'infrastructure maritime de l'exploitation des navires de passagers et de marchandises, y compris la sécurité de la navigation, les communications, les opérations portuaires, l'inspection des navires, la sécurité des transports et le transport des marchandises dangereuses (dont les liquides et les gaz en vrac).

Source : Adaptation de Neil McCrank, *La voie de l'amélioration : Examen du régime de réglementation dans le Nord*, rapport présenté à l'honorable Chuck Strahl, ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, par le représentant spécial du ministre, mai 2008, tableau 4.

<p>Fonds d'investissement stratégique pour les compétences et la formation des Autochtones</p>	<p>Le Fonds, prévu dans le Plan d'action économique, sert à renforcer les partenariats entre les services d'emploi autochtones et les employeurs grâce à des programmes de formation à l'emploi axés sur des débouchés concrets. Il permet de financer davantage la formation des personnes aux prises avec des obstacles à l'emploi, comme un faible niveau d'alphabétisme et un manque de compétences essentielles.</p> <p>Objectifs</p> <ul style="list-style-type: none"> - participer à des projets de formation à l'emploi menant à des débouchés concrets et garantis grâce à des partenariats avec de petites et moyennes entreprises; - soutenir des projets qui aident les Autochtones à surmonter des obstacles à l'emploi, comme un faible niveau d'alphabétisme et un manque de compétences essentielles; - soutenir des projets pilotes qui mettent à l'essai des approches innovatrices à l'égard des programmes d'aide à l'emploi des Autochtones et des projets d'envergure nationale. 	<p>D'avril 2009 à mars 2011</p>	<p>45,1 M\$ en 2010-2011</p>
------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------	----------------------------------

Source : RHDCC, Rapport sur les plans et les priorités 2010-2011.

Tableau B-4 : Certains grands programmes fédéraux de soutien à l'éducation et à l'emploi des Autochtones

Programme fédéral	Description	Période d'exécution	Fonds
Ressources humaines et Développement des compétences Canada (RHDC)			
Stratégie de formation pour les compétences et l'emploi destinée aux Autochtones	<p>Priorités stratégiques</p> <ul style="list-style-type: none"> - développement des compétences axé sur la demande; - partenariats avec le secteur privé, les provinces et les territoires et dans l'ensemble de l'administration; - reddition de comptes pour de meilleurs résultats. <p>Les programmes sont élaborés et offerts par des organisations autochtones pour aider les Autochtones à se préparer au marché du travail et à obtenir un emploi valable et stable, pour aider les jeunes Autochtones à passer de l'école au marché du travail ou à retourner aux études et pour soutenir les programmes de garde.</p>	D'avril 2010 à mars 2015	246 M\$ par an, ensemble des provinces et territoires
Partenariat pour les compétences et l'emploi des Autochtones	<p>Objectifs</p> <ul style="list-style-type: none"> - fournir aux Autochtones des emplois stables qui procurent des avantages durables aux collectivités, aux familles et aux individus; - favoriser l'emploi maximal des Autochtones dans les grands projets de développement économique grâce à une approche de partenariat; - accroître les niveaux de compétence de la main-d'œuvre autochtone et augmenter l'emploi direct et indirect des Autochtones dans tout le Canada; - diminuer le chômage chez les Autochtones et leur dépendance à l'égard de l'aide sociale; - améliorer les niveaux de compétence (alphabétisation, calcul, informatique, études postsecondaires); - accroître les occasions d'affaires pour les Autochtones; - diversifier la main-d'œuvre dans les collectivités. 	De juin 2007 à mars 2012	96 M\$ en 2010-2011 42 M\$ en 2011-2012

Infrastructures maritimes (2008)	Aucune infrastructure maritime (les ports de l'Alaska sont un lien stratégique)	Système de réapprovisionnement train-camion à barge pour les collectivités et les industries (propriété privée); quatre collectivités dépendent de ce système pour les marchandises en vrac	Toutes les collectivités ont des sites d'échouage sur une plage; le seul port existant n'est pas relié à une collectivité
Energie			
Barrages hydroélectriques	4 grands barrages	5 grands barrages, qui fournissent 75 % de l'énergie produite	Aucun objet
Centrales au diesel	19	26	27 centrales autonomes au diesel dans 25 collectivités; le fournisseur est la Société d'énergie Qulliq et le propriétaire, le gouvernement du Nunavut
Transport de l'énergie	2 lignes de transport d'électricité; 1 gazoduc qui prend sa source dans les Territoires du Nord-Ouest capte du gaz de trois puits du Yukon et l'achemine vers la Colombie-Britannique	2 lignes de transport d'électricité 1 grand pipeline de Norman Wells jusqu'à l'Alberta	Aucun
Communications			
Radio à micro-ondes, câble de fibre optique, satellite (nombre de collectivités)	7 354 km de réseau radio à micro-ondes 3 250 km de réseau de fibre optique Services de satellite desservant certaines collectivités du Nord et de l'Est des Territoires du Nord-Ouest	Services de satellite desservant toutes les collectivités du Nunavut	

Source : Adaptation de Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie, Franc Nord : Adaptation de l'infrastructure du Nord canadien au changement climatique, 2009, tableau 11.

Tableau B-3 : Inventaire des infrastructures du Nord

Catégorie	Yukon	Territoires du Nord-Ouest	Nunavut
Transport			
Routes carrossables en tout temps (longueur en 2008)	4 800 km À l'exception d'Old Crow, toutes les collectivités sont reliées	2 200 km Pour les collectivités : - 20 % des habitants ont accès au réseau routier en tout temps - 65 % n'ont pas accès au réseau pendant deux mois dans la transition entre le service de transbordement et les traverses de glace - 13 % ont accès aux routes carrossables en hiver 2 % n'ont pas accès au réseau routier	À l'exception d'une route de 21 km entre la localité minière de Nanisivik et Arctic Bay, pas d'infrastructure routière
Routes carrossables en hiver (longueur en 2008)	Aucune grande route carrossable en hiver	1 450 km de routes publiques 570 km de chemins privés (développement pétrolier et gazier)	Quelques chemins privés en hiver pour réapprovisionner les mines
Aéroports (nombre en 2008)	29 (13 aéroports et 16 aérodromes) Exploités par le gouvernement du Yukon	27 aéroports locaux et plusieurs bandes d'atterrissage privées	Les 26 collectivités dépendent du système de transport aérien pour leurs besoins essentiels; seuls deux aéroports ont des pistes asphaltées



Source : Gouvernement du Canada, *Le plan d'action économique du Canada, 2^e année – Le budget de 2010 : Tracer la voie de la croissance et de l'emploi*, 4 mars 2010, chapitre 5, p. 254.

Énergies renouvelables			
Fonds pour l'infrastructure verte ⁵	71 M\$ pour 1 projet ⁶ , 2009-2010 à 2010-2011 - Axe sur les projets, maximum fédéral de 50 %	...	...
écoÉnergie	426 700 \$ pour 5 projets, 2008-2009 à 2009-2010 - Système de subventions	750 000 \$ pour 1 projet ⁷ , 2008-2009 - Système de subventions	...
Fonds pour l'énergie propre	10-20 M\$ pour chacun des 2 projets géothermiques - Axe sur les projets, demande de propositions	...	...

- Source : Infrastructure Canada. *Entente-cadre en matière d'infrastructure*, Yukon, Territoires du Nord-Ouest et Nunavut.
- Source : Infrastructure Canada, *Fonds canadien sur l'infrastructure stratégique*.
- Source : Infrastructure Canada, *Fonds de stimulation de l'infrastructure*.
- Source : CanNor, *Programmes d'infrastructure et Plan d'action économique du Canada*.
- Source : Infrastructure Canada, *Fonds pour l'infrastructure verte*.
- Investissement fédéral dans l'infrastructure du Yukon grâce au projet d'installation hydroélectrique Mayo B et au projet de ligne de transport d'énergie Carmacks-Stewart.
- Selon des renseignements fournis par AINC le 20 mai 2010, le gouvernement fédéral a versé 750 000 \$ à la Société d'énergie Quilq pour l'expansion et l'amélioration des systèmes de récupération de la chaleur résiduelle à Arviat, Iqaluit, Baker Lake et Rankin Inlet.

Programme	Fonds d'adaptation des collectivités
Fonds alloués (2007-2008) ¹	Un montant de 32,8 millions de dollars a été reçu sur deux ans pour les trois territoires.
	Quatre objectifs : diversifier l'économie; développer les capacités; consolider l'infrastructure économique; établir une base de connaissances.

Source : Information obtenue d'AINC, décembre 2009; *Évaluation sommative des programmes de développement économique d'AINC*, avril 2009; et *Lignes directrices* pour le PDEC. L'information sur les programmes de CanNor provient des sources suivantes : *ISDEN* et *FAC*.

Tableau B-2 : Certains programmes fédéraux de soutien à l'infrastructure dans les collectivités du Nord

Programme fédéral	Yukon	Territoires du Nord-Ouest	Nunavut
Fonds Chantiers ¹ Canada	182,9 M\$ sur 7 ans, jusqu'en 2013-2014 - 175 M\$, plus montant par habitant - maximum fédéral de 75 %	185,8 M\$ sur 7 ans, jusqu'en 2013-2014 - 175 M\$, plus montant par habitant - maximum fédéral de 75 %	182,7 M\$ sur 7 ans, jusqu'en 2013-2014 - 175 M\$, plus montant par habitant - maximum fédéral de 75 %
Fonds de la taxe sur l'essence ¹	37,5 M\$ sur 5 ans par territoire, jusqu'en 2010-2011; plus 60 M\$ par territoire sur 4 ans, jusqu'en 2014-2015; fonds additionnels prévus pour plus tard.		
Fonds canadien sur infrastructure ² stratégique	120 M\$ pour 4 projets, jusqu'en 2012-2013 - Axé sur les projets, maximum fédéral de 50 %	72 M\$ pour 2 projets, jusqu'en 2012-2013 - Axé sur les projets, maximum fédéral de 50 %	47,8 M\$ pour 3 projets, jusqu'en 2012-2013 - Axé sur les projets, maximum fédéral de 50 %
Fonds de stimulation de l'infrastructure ³	3,8 M\$ pour 14 projets, jusqu'en 2010-2011 - maximum fédéral de 50 %	5 M\$ pour 21 projets, jusqu'en 2010-2011 - maximum fédéral de 50 %	3,6 M\$ pour 2 projets, jusqu'en 2010-2011 - maximum fédéral de 50 %
Fonds Infrastructure ⁴ de loisirs	1,2 M\$ pour 7 projets, jusqu'en 2010-2011 - Axé sur les projets, contribution fédérale de 33 %	...	567 000 \$ pour 4 projets, jusqu'en 2010-2011 - Axé sur les projets, contribution fédérale de 33 %

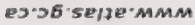
<p>Fonds alloués (2007-2008)¹</p>	<p>Les éventuels bénéficiaires sont désignés par les gestionnaires régionaux du programme et priés de soumettre une proposition. L'attribution des fonds aux régions repose sur leur part de la population autochtone.</p> <p>Territoires du Nord-Ouest : 218 519 \$ Nunavut : 239 575 \$ Yukon : 168 000 \$.</p>	<p>Les fonds sont attribués après examen de chaque projet.</p> <p>CanNor affecte 2,3 M\$ à ce programme dans les trois territoires.</p>	<p>90 millions de dollars sur cinq ans (du 1^{er} avril 2009 au 31 mars 2014)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Le Programme d'investissements ciblés fournit 22 261 667 \$ par territoire. Des plans d'investissement sont établis pour chaque territoire, après consultation des gouvernements et des intervenants du Nord, et mis à jour tous les ans. - Le Fonds pour le savoir et l'innovation prévoit 2 500 000 \$ par territoire. Il aide les habitants des territoires à jouer un rôle dans l'innovation et l'économie du savoir et à en tirer parti. - Les Forums en faveur des partenariats et de la consultation versent annuellement 100 000 \$ par territoire. Les fonds, autrefois réservés aux Territoires du Nord-Ouest, sont maintenant accessibles à tous les territoires, pour un total de 500 000 \$ chacun sur cinq ans. - Le Fonds pan-territorial, de cinq millions de dollars sur cinq ans (1,25 million de dollars par an pour les années 2 à 5), est destiné aux projets qui visent plus d'un territoire ou un territoire et une ou plusieurs provinces.
<p>Programme</p>	<p>Programme de services de soutien aux communautés</p> <p>Ce programme finance la mise en œuvre de plans nationaux et régionaux pour la prestation de services de soutien aux organismes communautaires autochtones de développement économique, de façon à renforcer leur capacité économique de réaliser des projets ponctuels et des activités courantes de développement.</p>	<p>Programme de développement des entreprises autochtones</p> <p>Ce programme offre une aide financière et des conseils aux entreprises contrôlées par des Autochtones, notamment pour la planification, le soutien, le démarrage, l'acquisition, l'expansion et le marketing. Il est associé à un réseau d'institutions financières autochtones qui peuvent faciliter le financement par emprunt aux petites entreprises autochtones. Il existe de nouvelles initiatives, comme l'initiative de réserve pour pertes sur prêts et l'initiative d'investissement dans les grands projets d'exploitation des ressources et de développement énergétique.</p>	<p>Investissements stratégiques dans le développement économique du Nord</p> <p>Il s'agit d'un programme quinquennal de soutien ciblé aux projets de développement économique. Il vise le renforcement des secteurs porteurs des économies territoriales, la diversification économique et la participation des habitants du Nord à la vie économique.</p>

ANNEXE B : SOUTIEN DU GOUVERNEMENT DU CANADA AU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE DES TERRITOIRES DU NORD

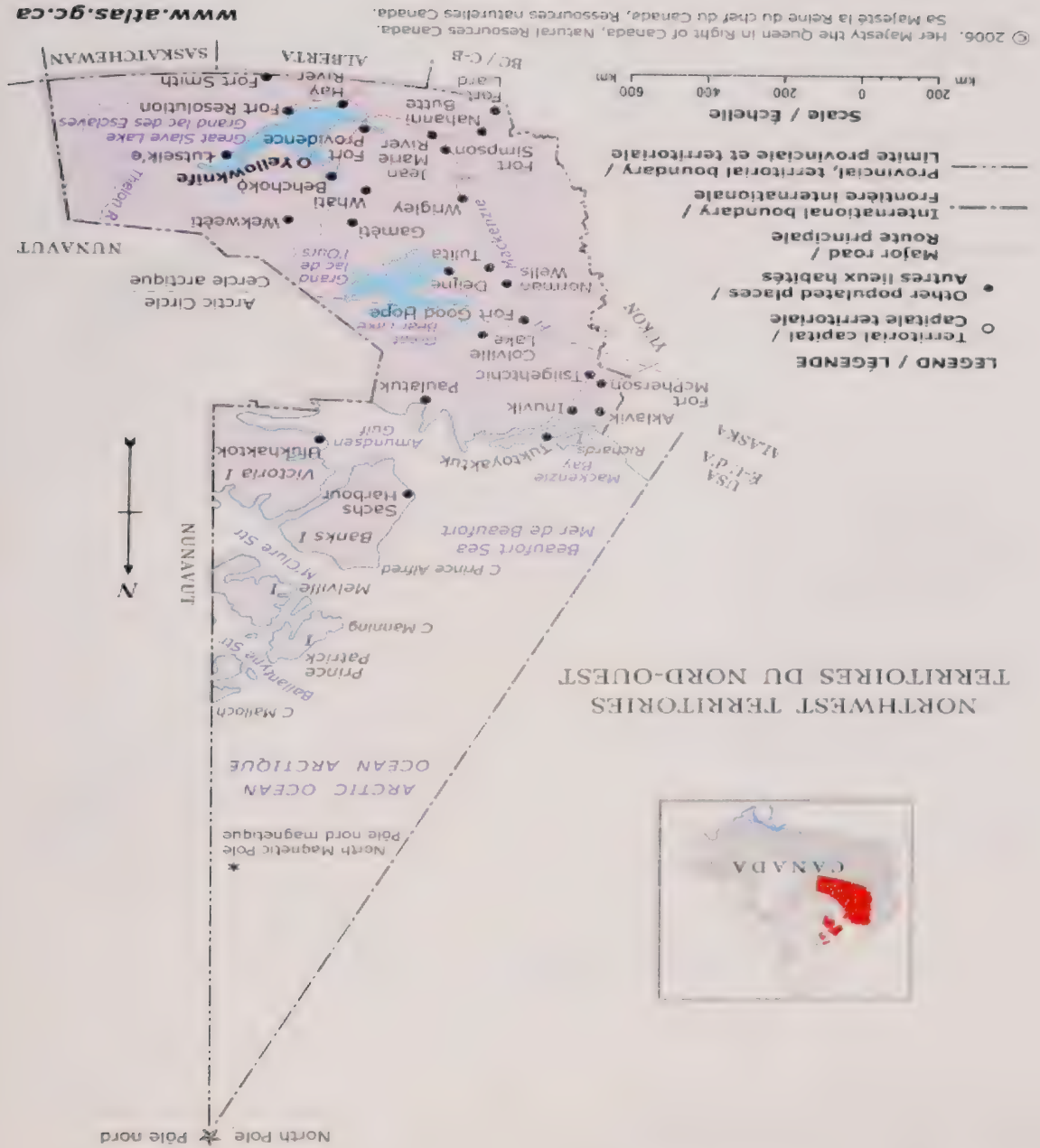
Tableau B-1 : Soutien du gouvernement du Canada aux programmes de développement des collectivités et des entreprises

Programme	Fonds alloués (2007-2008) ¹
<p>Programme de développement économique des communautés</p> <p>Une aide financière de base est accordée aux collectivités autochtones pour la prestation de services publics de développement économique. L'aide financière sert à établir des plans de développement économique et des mesures de développement des capacités, à élaborer des propositions, à attirer des ressources financières et à mener des activités de développement économique.</p>	<p>Des fonds sont alloués à chaque région. Les bureaux régionaux répartissent ensuite les sommes pour respecter les engagements pris dans le cadre des modes optionnels de financement et pour soutenir d'autres collectivités autochtones selon le plan régional de répartition et d'après la population et/ou l'éloignement. Des montants forfaitaires peuvent aussi être alloués pour éviter de décourager le regroupement d'organismes communautaires en raison des coûts uniques initiaux d'établissement de plans et de relations de travail.</p> <p>Territoires du Nord-Ouest : 3 512 009 \$ Nunavut : 2 658 910 \$ Yukon : 463 901 \$</p>
<p>Programme d'opportunités économiques pour les communautés</p> <p>Les fonds sont affectés à des projets qui avantagent les collectivités, p. ex. l'emploi, l'utilisation accrue des terres et des ressources, le renforcement des infrastructures et l'amélioration du climat économique. Les projets peuvent porter entre autres sur l'évaluation de l'état de préparation aux investissements; la recherche, le repérage, l'examen et l'évaluation des opportunités; les études de faisabilité; les services professionnels (droit, comptabilité, ingénierie, planification, finances, architecture) pour l'obligation de diligence raisonnable; la participation préliminaire des investisseurs; la participation des collectivités; les négociations; la planification de projets; les évaluations environnementales.</p>	<p>AINC détermine les sommes après avoir examiné chaque projet sous l'angle des retombées économiques pour la collectivité et de la justification du besoin fournie dans la demande.</p> <p>- Les fonds ne doivent pas dépasser 3 millions de dollars, ni les deux tiers du coût total des projets d'infrastructure ou 80 % du coût total des autres types de projet. Les bénéficiaires doivent engager au moins 10 % des dépenses de projet admissibles.</p> <p>Territoires du Nord-Ouest : 2 485 426 \$ Nunavut : 528 240 \$ Yukon : 341 325 \$</p>

¹ CanNor fournit annuellement 9,5 M\$ pour le Programme de développement économique des communautés, le Programme d'opportunités économiques pour les communautés et le Programme de services de soutien aux communautés.



Carte A-2 : Territoires du Nord-Ouest

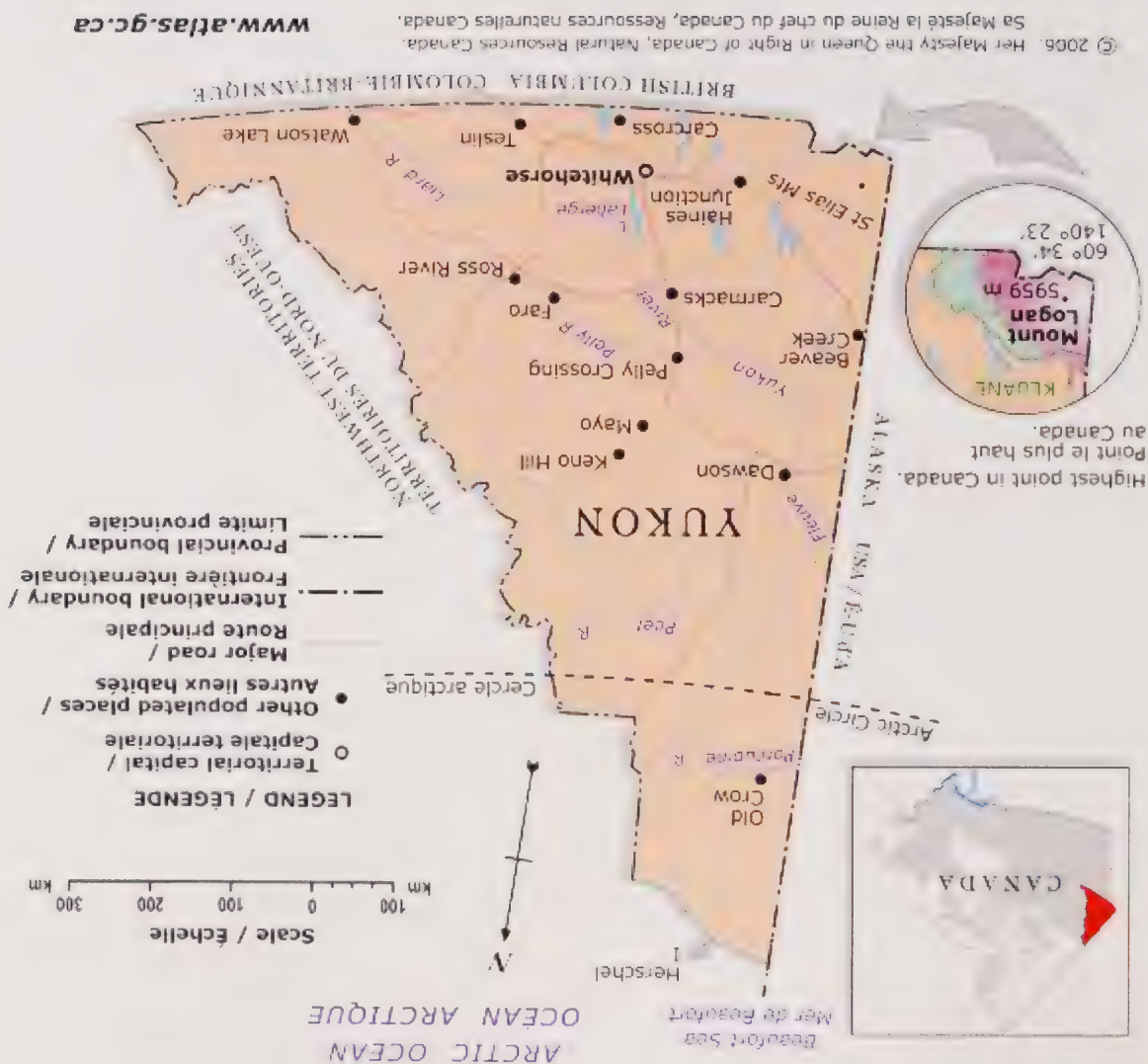


© 2006. Her Majesty the Queen in Right of Canada, Natural Resources Canada. Sa Majesté la Reine du chef du Canada, Ressources naturelles Canada.

www.atlas.gc.ca

ANNEXE A : CARTES DES TERRITOIRES DU NORD

Carte A-1 : Yukon



réglementation un soutien et une formation appropriés, ce qui comprend l'élaboration d'ententes entre les autorités fédérales, territoriales et autochtones et la création de programmes de formation.

Recommandation 32

Qu'Affaires indiennes et du Nord Canada élabore immédiatement et mette sur pied un programme de surveillance des effets cumulatifs dans les Territoires du Nord-Ouest. Pour ce faire, le ministère devrait travailler avec les groupes autochtones pour cerner les informations dont auront besoin les conseils de cogestion des Territoires du Nord-Ouest pour la surveillance des effets cumulatifs et fournir un moyen de transmettre ces informations aux gouvernements fédéral et territoriaux, aux conseils de cogestion et aux collectivités autochtones.

Recommandation 33

Que le gouvernement du Canada s'engage, de façon prioritaire, à travailler avec les gouvernements des Territoires du Nord-Ouest et du Nunavut et avec les gouvernements autochtones en vue de conclure des ententes de transfert de responsabilités intégrales.

Recommandation 34:

Que le gouvernement du Canada recherche des techniques plus rigoureuses pour évaluer les besoins en dépenses aux fins du calcul de la subvention au titre de la formule de financement des territoires, ce qui comprend des mesures du niveau de vie relatif dans les territoires, avant la prochaine révision du programme de formule de financement des territoires en 2012.

Recommandation 35:

Que le gouvernement du Canada continue de travailler avec les gouvernements territoriaux afin d'améliorer les clauses de récupération de la formule de financement des territoires et de favoriser davantage le développement économiquement.

Recommandation 26

Que le gouvernement du Canada collabore avec les peuples autochtones et l'industrie du Nord en vue d'établir un mécanisme de règlement formel des différends avant la présentation d'un projet de développement dans les territoires du Nord.

Recommandation 27

Que le gouvernement du Canada s'emploie à améliorer sa politique en matière de passation de marchés pour mieux attribuer des marchés aux entreprises qui atteignent les objectifs établis au sujet des avantages pour les Autochtones du Nord, conformément aux ententes sur les revendications territoriales, et qu'il laisse plus de temps aux entreprises autochtones du Nord pour se préparer dans le processus d'attribution.

Recommandation 28

Que le gouvernement du Canada travaille étroitement avec les gouvernements territoriaux, les collectivités locales et les organismes autochtones dans le but d'achever les plans d'aménagement du territoire.

Recommandation 29

Que le gouvernement du Canada, afin d'éviter au maximum que les conseils de réglementation n'atteignent pas leur quorum, échelonne les nominations et prolonge le mandat des membres existants, dans la mesure du possible, jusqu'à ce que de nouvelles nominations puissent avoir lieu. De plus, le gouvernement devrait continuer à chercher des façons de rationaliser les processus de mise en candidature et de nomination à la satisfaction de toutes les parties.

Recommandation 30

Que le gouvernement du Canada travaille étroitement avec les gouvernements territoriaux, les collectivités locales et les organismes autochtones en vue de résoudre les problèmes de financement d'ici la fin de l'exercice 2010-2011, afin d'assurer un appui suffisant aux conseils de cogestion dans le Nord relativement aux responsabilités de plus en plus exigeantes qui leur incombent.

Recommandation 31

Que le gouvernement du Canada travaille étroitement avec les gouvernements territoriaux, les collectivités locales et les organismes autochtones pour offrir aux organismes de

Recommandation 21

Que le gouvernement du Canada collabore avec ses partenaires et les intervenants pour tenter de régler promptement les questions en suspens exprimées par les habitants du Nord à propos de la livraison d'aliments nutritifs. En outre, à mesure que le nouveau programme se mettra en branle, le gouvernement du Canada devrait produire un rapport public biennal montrant les répercussions du nouveau programme sur l'accès à des aliments nutritifs pour les habitants du Nord.

Recommandation 22

Que le gouvernement du Canada collabore avec les organisations autochtones, les gouvernements territoriaux et les ministères et organismes fédéraux en vue d'accélérer le règlement de toutes les revendications territoriales en suspens et la conclusion d'ententes d'autonomie gouvernementale dans les territoires du Nord.

Recommandation 23

Que le gouvernement du Canada définisse et mette en œuvre des mécanismes tels que des accords pluriannuels de contribution financière, si possible, de sorte que les collectivités autochtones, dans leurs démarches de négociation d'ententes d'autonomie gouvernementale, reçoivent un financement suffisant et opportun.

Recommandation 24

Que le gouvernement du Canada, en partenariat avec les organismes concernés, qui pourraient inclure la Land Claims Agreement Coalition, définisse des mesures concrètes pour résoudre les problèmes de mise en œuvre et pour fournir les ressources nécessaires à la transition et à la mise en œuvre, avec l'accord de toutes les parties.

Recommandation 25

Que le gouvernement du Canada collabore avec les organisations autochtones et l'industrie en vue d'élaborer un modèle pour l'élaboration d'ententes sur les répercussions et les avantages, qui pourrait préciser les rôles et les obligations des parties.

favorisent la transition vers des emplois durables et tiennent compte du lien entre le revenu et l'éducation.

Recommandation 16

Que le gouvernement renforce sa collaboration avec les trois gouvernements territoriaux, ainsi qu'avec les trois collèges du Nord, l'Université de l'Arctique et d'autres établissements de formation pertinents du Nord, pour élaborer des options en vue d'accroître la capacité d'éducation et d'acquisition de connaissances dans le Nord.

Recommandation 17

Que le gouvernement du Canada continue de collaborer avec les gouvernements territoriaux et les collectivités autochtones du Nord pour faciliter la création de programmes de formation et de documents d'information à l'intention des entrepreneurs désireux de démarrer et d'exploiter une entreprise, en particulier dans les secteurs considérés comme des priorités nationales.

Recommandation 18

Que le gouvernement du Canada renforce sa collaboration avec les gouvernements territoriaux, les établissements d'enseignement et les entreprises pour élaborer des plans de communication et coordonnées au sujet des programmes et des services d'éducation et de formation professionnelle offerts dans les territoires.

Recommandation 19

Que le gouvernement du Canada, pour suivre l'évolution des besoins en matière de logement dans le Nord, envisage de fournir de nouveaux fonds aux gouvernements territoriaux et autochtones afin de combler une bonne partie des lacunes au chapitre des besoins impérieux en matière de logement dans le Nord.

Recommandation 20

Que le gouvernement du Canada, dans le but de faciliter le développement de l'économie du Nord en attirant et en conservant une main-d'œuvre spécialisée, envisage d'améliorer la Déduction pour les habitants de régions éloignées de sorte qu'elle compense pleinement les coûts de la vie des habitants du Nord, et d'adopter une politique pour rendre universelle la partie allouée aux voyages de la Déduction pour les habitants de régions éloignées.

Recommandation 11

Que le gouvernement du Canada aide le gouvernement du Nunavut à établir un système complet d'éducation bilingue — anglais et inuktitut — pour mieux préparer la population du Nunavut au marché du travail. Il conviendrait également de fixer les modalités de financement nécessaires à la réalisation de cet objectif, grâce à la collaboration et à l'entente entre le gouvernement du Canada, le gouvernement du Nunavut, Nunavut Tunngavik et l'organisme représentant les signataires d'accords sur les revendications territoriales du Nunavut.

Recommandation 12

Que le gouvernement du Canada discute avec les gouvernements territoriaux et autochtones de l'augmentation du financement à long terme qu'il accorde à leurs programmes d'apprentissage et de développement de la petite enfance, de manière à réduire considérablement, voire éliminer, les listes d'attente et à favoriser l'entière participation des familles du Nord au système d'éducation, à la formation professionnelle et à l'économie basée sur les salaires.

Recommandation 13

Que le gouvernement du Canada se fixe comme priorité de continuer à collaborer avec les gouvernements territoriaux et autochtones et les organismes communautaires pour élaborer et améliorer les programmes essentiels qui favorisent les activités traditionnelles économiquement vitales des Autochtones et des autres habitants du Nord, tels la chasse, le piégeage, la pêche et la cueillette, ainsi que les arts traditionnels, dont le sculptage et la sculpture.

Recommandation 14

Que le gouvernement du Canada continue de collaborer avec les gouvernements territoriaux et les organismes autochtones pour financer des programmes de formation des étudiants autochtones au moyen de partenariats avec des entreprises ou des secteurs d'activité et envisager, avec les gouvernements territoriaux, d'offrir une subvention initiale pour la formation et les salaires qui serait fonction des résultats des stagiaires.

Recommandation 15

Que le gouvernement du Canada, pour réduire la dépendance envers l'aide sociale, continue de collaborer avec les gouvernements territoriaux et autochtones afin d'offrir des allocations de formation conditionnelles, en particulier dans les industries saisonnières, qui

Recommandation 6

Que le gouvernement du Canada coordonne ses efforts avec ceux des partenaires et des intervenants pour mieux adapter l'infrastructure du Nord aux risques que présentent les changements climatiques, tout en veillant à la mise en place des systèmes de surveillance et d'établissement de rapports nécessaires à l'évaluation constante du rendement de l'infrastructure.

Recommandation 7

Que le gouvernement du Canada continue de soutenir Industrie Canada dans l'expansion des services à large bande dans les territoires du Nord après le 31 mars 2012, date prévue pour la fin du financement du programme Large bande Canada.

Recommandation 8

Que le gouvernement du Canada, pour répondre aux besoins en emploi du Nord, continue de faciliter l'établissement de partenariats et d'accorder une aide financière aux gouvernements, aux entreprises et aux collectivités territoriales et autochtones pour la création de structures d'éducation et de programmes de formation présentant un intérêt pour les étudiants autochtones.

Recommandation 9

Que Ressources humaines et Développement des compétences Canada collabore avec des groupes autochtones et avec les gouvernements territoriaux pour évaluer les répercussions des programmes de formation professionnelle destinés aux Autochtones, afin de s'assurer qu'ils améliorent les perspectives de formation et d'emploi des Autochtones au fil du temps.

Recommandation 10

Que Ressources humaines et Développement des compétences Canada collabore directement avec les gouvernements territoriaux et les collectivités autochtones à l'élaboration d'un plan stratégique pour la production de rapports annuels sur les résultats à long terme du Partenariat et de la Stratégie de formation pour les compétences et l'emploi des Autochtones, et qu'il en fasse rapport au Comité dans son plan stratégique proposé d'ici à octobre 2011.

LISTE DES RECOMMANDATIONS

Recommandation 1

Que CanNor collabore encore avec les gouvernements des territoires, les dirigeants autochtones et d'autres intervenants dans le Nord pour élaborer, d'ici la fin de l'exercice 2011-2012, un mécanisme officiel de collaboration entre gouvernements fédéral, territoriaux et autochtones, afin que les activités et les programmes tiennent compte des besoins particuliers du Nord.

Recommandation 2

Lorsqu'il y a lieu, que les fonds accordés par le gouvernement du Canada pour des projets d'infrastructure fassent l'objet d'ententes pluriannuelles.

Recommandation 3

Que le gouvernement du Canada continue de travailler avec ses partenaires et avec les intervenants pour faciliter l'élaboration de propositions de projet de partenariat qui sont jugées viables pour le développement de l'infrastructure dans les territoires du Nord.

Recommandation 4

Que le gouvernement du Canada vienne en aide aux collectivités et aux entreprises du Nord, en se joignant aux gouvernements territoriaux et autochtones pour déterminer quels sont les réseaux de transport d'énergie électrique nécessaires dans le Nord et pour en faciliter l'expansion, là où les besoins se font le plus sentir.

Recommandation 5

Que le gouvernement du Canada élabore une stratégie pour le Nord visant à accroître la production et l'utilisation de sources d'énergie renouvelable. De plus, que le gouvernement du Canada continue d'appuyer la réalisation de projets pilotes et d'activités de démonstration, afin de mieux informer les collectivités et les entreprises du Nord des avantages qu'offrent ces sources d'énergie sur le plan environnemental et des économies qu'elles permettraient de réaliser.

percevoir des revenus pétroliers et gaziers qui dépassent les 3 millions de dollars par an. Le taux de récupération augmente progressivement, soit de 60 % à 80 %, ce qui réduit substantiellement l'avantage fiscal net lié à l'exploitation pétrolière et gazière du Yukon. Pour les autres ressources naturelles, qui ont fait l'objet d'un transfert de responsabilités avant l'Accord-cadre conclu en 2003, la clause de récupération est plus restrictive, car elle réduit la subvention au titre de la FFT d'une somme équivalente aux revenus annuels des ressources naturelles ne procure pour ainsi dire aucun avantage fiscal net dès que les revenus dépassent 3 millions de dollars par année²⁶³.

Étant donné que les ententes sur les revendications territoriales globales autochtones comprennent des dispositions sur le partage des revenus tirés des ressources naturelles territoriales, la clause de récupération de la FFT a également des répercussions sur les revenus potentiels. Les Territoires du Nord-Ouest et le Nunavut seront également concernés si le gouvernement fédéral refuse d'assouplir les restrictions au cours des négociations. De nombreux témoins ont soulevé la question devant le Comité. Comme l'a déclaré Robert Holmes, du ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources du gouvernement du Yukon :

Sur les 3 millions de dollars qu'il peut garder, le Yukon doit en verser une part aux Premières nations. Cette structure crée un problème dans le sens où le Yukon ne peut soutenir la capacité pour les Premières nations de participer aux examens réglementaires ni bonifier leurs occasions en ce qui concerne la gestion des ressources²⁶⁴.

Compte tenu de l'effet dissuasif qu'aurait le processus de transfert des responsabilités, sur le développement économique, en raison de la clause de récupération visant la subvention au titre de la FFT, le Comité est d'avis que les gouvernements fédéral, territoriaux et autochtones doivent ouvrir les pourparlers. Par conséquent, le Comité fait la recommandation suivante :

Recommandation 35:

Que le gouvernement du Canada continue de travailler avec les gouvernements territoriaux afin d'améliorer les clauses de récupération de la formule de financement des territoires et de favoriser davantage le développement économique.

- 263 James P. Feehan, « Natural Resource Devolution in the Territories: Current Status and Unresolved issues », dans *The Art of the State. Volume IV: Northern Exposure: Peoples, Powers and Prospects in Canada's North*, ed. Frances Abele et coll. Institut de recherche en politiques publiques, 2009.
- 264 Comité, *Témoignages*, 2^e session, 40^e législature, 17 novembre 2009, 0855.

autres territoires, et disait qu'un rajustement de la FFT ne saurait suffire à compenser les lacunes aux chapitres des programmes, des services et de l'infrastructure au Nunavut²⁶¹.

Compte tenu de l'information disponible sur le mécanisme de subvention au titre de la FFT, et en raison des conditions de vie relativement mauvaises dans le Nord (en particulier au Nunavut) démontrées dans le présent rapport, le Comité est d'accord avec M^{me} Sheutiapik et le Groupe d'experts pour ce qui est des besoins en dépenses. Par conséquent, le Comité recommande :

Recommandation 34:

Que le gouvernement du Canada recherche des techniques plus rigoureuses pour évaluer les besoins en dépenses aux fins du calcul de la subvention au titre de la formule de financement des territoires, ce qui comprend des mesures du niveau de vie relatif dans les territoires, avant la prochaine révision du programme de formule de financement des territoires en 2012.

Avantage fiscal net et transfert des responsabilités en matière de revenus tirés des ressources naturelles

Afin d'inciter les gouvernements territoriaux à accroître leurs revenus autonomes et à développer leur économie, comme l'énonce Finances Canada, le calcul de la subvention au titre de la FFT exclut 70 % de la capacité mesurée des territoires à générer des revenus²⁶². Cela veut dire que pour chaque dollar d'accroissement du revenu potentiel, la subvention au titre de la FFT diminue de 70 cents, laissant un gain de 30 cents au territoire.

Les gouvernements territoriaux contestent le fait que le gouvernement fédéral récupère la subvention au titre de la FFT à mesure qu'un territoire augmente sa capacité à produire des revenus. Au Nunavut, comme il a été mentionné précédemment, afin de stimuler de façon significative le développement économique, le gouvernement demande à conserver, dans un premier temps, la totalité de sa subvention au titre de la FFT à conserver, dans un premier temps, la totalité de sa subvention au titre de la FFT puisqu'il ne fait que commencer à augmenter sa capacité à générer des revenus grâce au processus de transfert des responsabilités.

Cette question est liée au concept d'avantage fiscal net, la mesure dans laquelle les revenus tirés des ressources naturelles des territoires résultant du transfert des responsabilités sont compensés par des réductions à la subvention au titre de la FFT. Pour l'entente de transfert des responsabilités conclue avec le Yukon, par exemple, le gouvernement fédéral peut récupérer la subvention dès que le territoire commence à

261

Comité, *Témoignages*, 2^e session, 40^e législature, 24 novembre 2009, 0840; voir également Groupe d'experts sur la péréquation et la formule de financement des territoires, *Pour réaliser un dessin national* Améliorer la Formule de financement des territoires et renforcer les territoires du Canada, mai 2006, p. 49.

262

Finances Canada, *Formule de financement des territoires*.

Dans le mémoire qu'elle a présenté au Groupe d'experts sur la péréquation et la formule de financement des territoires, l'AMN a souligné que les besoins en dépenses à combler dans la formule de financement des territoires ne se mesurent pas uniquement en chiffres dans les livres comptables []. Dans son rapport, le Groupe d'experts citait de nombreux exemples montrant à quel point le Nunavut est dans une situation encore plus difficile [en raison de] problèmes [de] pauvreté [qu'on ne rencontre pas] dans les deux

Le fait que le calcul de la subvention au titre de la FFT repose sur une approximation des besoins en dépenses des territoires plutôt que sur les besoins réels posait un problème pour certains témoins. Comme l'indiquait Elisapée Sheutiapik, mairesse d'Iqaluit et présidente de l'Association des municipalités du Nunavut :

Il importe de noter que le calcul de la subvention au titre de la FFT ne repose pas sur les dépenses et les revenus réels. Plutôt, la base de dépenses brutes est une estimation de Finances Canada du financement nécessaire pour appuyer les programmes territoriaux; la capacité à générer des revenus (capacité fiscale) est une mesure des revenus qui pourraient être produits si chaque territoire appliquait des taux d'imposition comparables à ceux des provinces.

Par habitant, le Nunavut est le territoire qui reçoit de loin les plus importantes subventions au titre de la FFT, car on estime que ses dépenses brutes par rapport à sa capacité à générer des revenus (capacité fiscale), hors revenus tirés des ressources naturelles, sont plus élevées que dans les autres territoires.

Source : Les calculs ont été réalisés à l'aide des données du Conference Board du Canada publiées dans *Territorial Outlook*, juillet 2010.

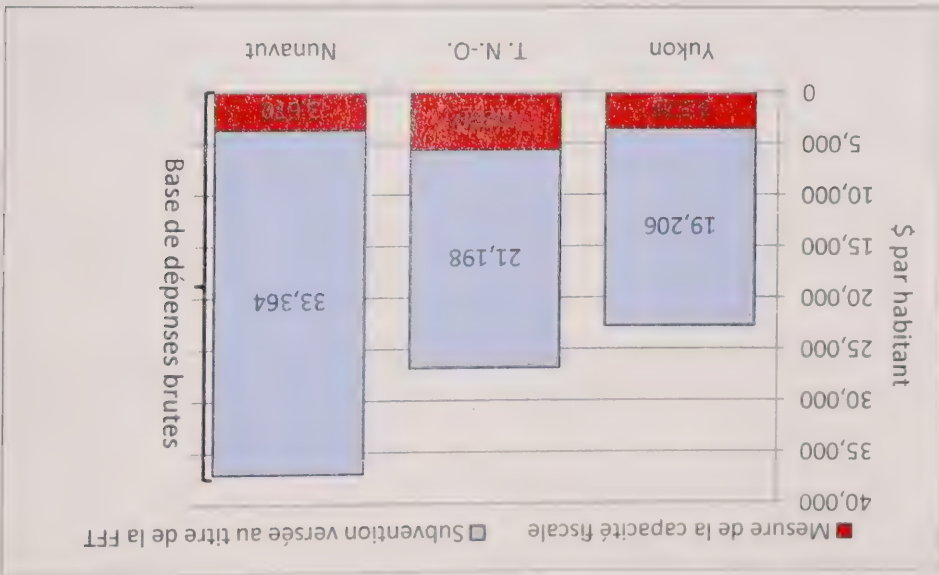


Figure 8.2 : Modalités de la subvention au titre de la FFT

Tableau 8.2 : FFT et revenus des territoires, 2010-2011

	Yukon	T.N.-O.	Nunavut	Tous les territoires
M\$				
Total des revenus	1 048,3	1 357,4	1 284,5	3 690,2
FFT	653,0	920,0	1 091	2 664,0
Autres transferts	37,8	95,5	76,6	209,9
Autonomes	357,5	341,9	116,9	816,3
\$ par habitant				
Total des revenus	30 832	31 276	39 281	33 517
FFT	19 206	21 198	33 364	24 196
Autres transferts	1 112	2 200	2 343	1 906
Autonomes	10 515	7 878	3 575	7 414
FFT	24,5	34,5	41,0	100,0
% de tous les territoires				
% du total des revenus	62,3	67,8	84,9	72,2

Source : Les calculs ont été réalisés à l'aide des données du Conférence Board du Canada publiées dans *Territorial Outlook*, juillet 2010. Les chiffres ayant été arrondis, leur somme peut ne pas correspondre au total indiqué.

1. Comprend le Transfert canadien en matière de santé et le Transfert canadien en matière de programmes sociaux, ainsi que le soutien visant la formation pour le marché du travail, les infrastructures et la réduction des temps d'attente pour les soins de santé.

Selon Finances Canada, chaque subvention versée à chacun des territoires au titre de la FFT repose sur la différence entre une approximation de leurs besoins en dépenses, appelés « base de dépenses brutes », et la mesure de leur capacité à générer des revenus autonomes²⁶⁰, à l'exclusion des revenus tirés des ressources naturelles. La figure 8.2 illustre ce mécanisme.

Comprend sept des principales sources de revenus autonomes des territoires (revenus des particuliers, revenus des entreprises, tabac, essence, carburant diesel, boissons alcoolisées et charges sociales), qui servent à mesurer la capacité fiscale par territoire relativement à une norme donnée (à savoir le régime fiscal représentatif). Les autres sources de revenus autonomes, à l'exclusion des revenus tirés des ressources naturelles, sont évaluées en bloc.

principal programme de financement fédéral destiné aux territoires²⁵⁸, vise à garantir un niveau de services publics comparable à celui des provinces²⁵⁹.

Selon les plus récentes estimations de Finances Canada, les trois territoires recevront en 2010-2011 un total de 2,7 milliards de dollars au titre de la FFT. De cette somme, le Yukon recevra 653 millions de dollars (soit 62 % de l'ensemble de ses revenus), les Territoires du Nord-Ouest, 920 millions de dollars (soit 68 % de l'ensemble de ses revenus), et le Nunavut, quelque 1,1 milliard de dollars (soit 85 % de l'ensemble de ses revenus).

- 258 Les gouvernements territoriaux reçoivent également des fonds fédéraux pour la santé grâce au Transfert canadien en matière de santé (TCS), et pour l'éducation et les programmes sociaux grâce au Transfert canadien en matière de programmes sociaux (TCPS). Comme les niveaux de financement annuels de ces deux transferts sont relativement mineurs comparativement à la FFT, ils ne sont pas traités dans le présent rapport. Pour avoir de plus amples détails sur ces transferts ainsi que sur d'autres transferts fédéraux destinés aux territoires, voir le site Web de Finances Canada, à <http://www.fin.gc.ca/access/fedprov-fra.asp>.
- 259 Finances Canada, *Formule de financement des territoires*.

sur le point de saisir cela : oui, nous avons très bien réussi l'harmonisation de la réglementation²⁵⁵.

Stephen Quin, de la Capstone Mining Corporation, était également favorable à l'application du modèle adopté au Yukon :

Lorsqu'il y a un transfert des responsabilités, on craint souvent que les normes soient relâchées, que les processus ne soient pas suivis et qu'il y ait des raccourcis. Eh bien, le Yukon ne peut pas faire cela. Ottawa a établi des règles en vertu de cette loi sur la marche à suivre, et le Yukon ne peut rien y changer²⁵⁶.

En outre, les commentateurs de Floyd Roland, premier ministre des Territoires du Nord-Ouest, fournissent des éclaircissements sur les avantages du transfert des responsabilités :

Le transfert des responsabilités crée un climat propice pour l'industrie et les investissements en clarifiant les questions de propriété, de gestion et des intervenants à consulter, et à quel moment. Le transfert des responsabilités nécessite de la volonté politique, la volonté d'offrir aux résidents du Nord une part juste des revenus provenant des ressources tirées de leurs terres²⁵⁷.

Le Comité est d'accord avec les témoins au sujet des avantages du transfert des responsabilités par le contrôle accru des collectivités locales sur la prise de décisions. Par conséquent, le Comité fait la recommandation suivante :

Recommandation 33

Que le gouvernement du Canada s'engage, de façon prioritaire, à travailler avec les gouvernements des Territoires du Nord-Ouest et du Nunavut et avec les gouvernements autochtones en vue de conclure des ententes de transfert de responsabilités intégrales.

8.3.2 Accords fiscaux et avantage fiscal net

Formule de financement des territoires

Étant donné que les territoires du Nord ont des économies relativement sous-développées par rapport au reste du Canada, ils dépendent largement du soutien du gouvernement fédéral pour la prestation de services publics à leurs citoyens. La FFT, le

- | | |
|-----|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 255 | Comité, <i>Témoignages</i> , 2 ^e session, 40 ^e législature, 17 novembre 2009, 0905. |
| 256 | Comité, <i>Témoignages</i> , 3 ^e session, 40 ^e législature, 1 ^{er} juin 2010, 1655. |
| 257 | Comité, <i>Témoignages</i> , 2 ^e session, 40 ^e législature, 19 novembre 2009, 0840. |

Nunavut

fiscal net issu du partage des revenus tirés de l'exploitation des ressources naturelles à répartir entre les gouvernements autochtones, avec possibilité de revenus additionnels pour appuyer la prestation de programmes de type provincial en vertu de l'autonomie gouvernementale autochtone.

Comme dans le cas des Territoires du Nord-Ouest, aucune entente finale n'a été conclue entre les gouvernements fédéral-territorial et des organismes représentant les Autochtones concernant le transfert de responsabilités sur les terres et les ressources naturelles non renouvelables. Les discussions préliminaires entre le gouvernement fédéral, le gouvernement du Nunavut et des organismes autochtones ont débuté en 2004. Elles portaient principalement sur le transfert de pouvoirs de type provincial concernant la gestion des terres et des ressources au Nunavut. Ces pouvoirs relèvent actuellement d'AINC²⁵³.

Sur le plan du partage des revenus tirés des ressources naturelles, le gouvernement du Nunavut cherche à négocier avec le gouvernement fédéral une entente plus généreuse que celles que celui-ci a conclues avec les autres territoires. Invoquant l'absence d'avantage fiscal net procuré par l'exploitation des ressources naturelles non renouvelables, les projets de mise en valeur au Nunavut étant relativement mineurs, le gouvernement du territoire demande la totalité de la propriété, du contrôle et de la gestion de ses revenus tirés des ressources naturelles, sans qu'il y ait partage des revenus tirés des ressources naturelles ni compensation des transferts au titre de la FFT tant que le territoire n'atteindra pas un niveau de développement convenu²⁵⁴.

Témoignages sur le transfert des responsabilités

Dans l'ensemble, les témoins se sont dits satisfaits du transfert des responsabilités. Pour nombre d'entre eux, il permet aux économies locales de se développer avec efficience et efficacité. En revanche, les témoins s'entendaient généralement pour dire qu'il faudrait accélérer le processus de transfert dans les Territoires du Nord-Ouest et au Nunavut. Par exemple, Harvey Brooks, sous-ministre de l'Expansion économique au gouvernement au Yukon, a déclaré que le transfert des responsabilités devrait être appliqué aux autres territoires comme il l'a été pour le Yukon, car :

[...] au moment où l'entente a été conclue, l'idée privilégiée, c'est qu'il y avait des avantages extraordinaires à tirer de la gestion locale et de l'harmonisation de la réglementation concernant les ressources naturelles. [...] Maintenant, on est tout juste

253 James P. Feehan, « Natural Resource Devolution in the Territories: Current Status and Unresolved Issues », dans *The Art of the State. Volume IV: Northern Exposures: Peoples, Powers and Prospects in Canada's North*, ed. Frances Abele et coll., Institut de recherche en politiques publiques, 2009.

254 Ibid.

calculées à l'aide de la formule de financement des territoires (FFT) pour la première tranche de 3 millions de dollars qu'il obtient en redevances annuelles (remarque : la section suivante traite plus amplement de la question)²⁴⁷.

Sur le plan de la propriété autochtone des ressources naturelles au Yukon, l'Accord-cadre définitif de 1993²⁴⁸ conclu avec le Conseil des Premières nations du Yukon²⁴⁹ comprend des dispositions visant les droits fonciers et la gestion des ressources, notamment les droits fonciers sur le sous-sol. L'Accord-cadre établit également la part des redevances sur les ressources minérales que perçoit le gouvernement du Yukon devant être partagée avec les revendicateurs territoriaux autochtones : 50 % pour la première tranche de 2 millions de dollars en redevances annuelles sur les ressources minérales, moins toute redevance reçue par les Premières nations, et 10 % par la suite²⁵⁰.

Territoires du Nord-Ouest

En l'absence d'entente de transfert des responsabilités avec les Territoires du Nord-Ouest, le gouvernement fédéral conserve son autorité en matière de gestion et de réglementation des ressources naturelles non renouvelables et de perception des redevances sur ces ressources. Certes, les gouvernements fédéral et territorial et les organismes autochtones ayant conclu des ententes de revendications territoriales ont signé en 2004 l'Accord-cadre relative à la dévolution des terres et des ressources des Territoires du Nord-Ouest, un accord établissant la marche à suivre pour négocier une entente de principe visant le transfert des responsabilités des terres côtières au gouvernement des Territoires du Nord-Ouest. Toutefois, aucune entente définitive n'a encore été conclue²⁵¹. Les principaux éléments de l'Accord-cadre comprennent le transfert du Programme des affaires du Nord d'AINC au gouvernement des Territoires du Nord-Ouest, et possiblement aux gouvernements autochtones et autonomes, le transfert de la propriété et de la gestion des terres aux gouvernements territorial et autochtones ainsi qu'une entente de partage des revenus tirés des ressources naturelles²⁵².

Les plus récentes dispositions de l'entente de partage des revenus tirés des ressources naturelles que propose le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest comprennent une part de 50 % des redevances sur les ressources (associée d'un plafonnement qui n'a pas encore été établi), et une part allant jusqu'à 25 % de l'avantage

247	<i>Ibid.</i>
248	Voir la section 4.4 sur la <i>Gouvernance</i> pour une description de l'Accord-cadre définitif.
249	Appel à « Conseil des Indiens du Yukon » au moment de la signature de l'Accord, en 1993.
250	James P. Feehan, « Natural Resource Devolution in the Territories: Current Status and Unresolved Issues », dans <i>The Art of the State, Volume IV: Northern Exposure: Peoples, Powers and Prospects in Canada's North</i> , ed. Frances Abele et coll., Institut de recherche en politiques publiques, 2009.
251	<i>Ibid.</i>
252	Stephanie Inbacher-Fox et Stephen J. Mills, <i>Devolution and Resource Revenue Sharing in the Canadian North: Achieving Fairness across Generations</i> , mai 2007.

Même si, au fil du temps, le gouvernement fédéral a déjà transféré aux territoires la plupart des pouvoirs de type provincial dans le cadre de diverses ententes sur le transfert des responsabilités, il en va autrement des ressources naturelles non renouvelables comme le pétrole et le gaz. L'état actuel du transfert des responsabilités dans ce domaine varie toutefois d'un territoire du Nord à l'autre.

Pour tous les territoires du Nord, le gouvernement fédéral a circonscrit aux activités côtières des territoires les négociations en matière de transfert des responsabilités et de partage des revenus tirés des ressources naturelles. Les gouvernements territoriaux et autochtones, quant à eux, cherchent à obtenir une part des revenus potentiels découlant de l'exploitation de l'Arctique extracôtier. Pour étayer leur position, les gouvernements territoriaux s'appuient sur les dispositions des ententes de transfert des responsabilités et les gouvernements autochtones, sur la compétence extracôtière qui leur est accordée en vertu des ententes sur les revendications territoriales globales²⁴⁴. Selon une récente étude de la Bibliothèque du Parlement, l'Arctique canadien contient environ 25 % des réserves restantes de pétrole brut classique au Canada et 33 % des gisements de gaz naturel du pays²⁴⁵.

Yukon

Le Yukon est le seul territoire à avoir conclu avec le gouvernement fédéral une entente de transfert des responsabilités concernant les ressources naturelles non renouvelables. En 1998, l'Accord Canada-Yukon sur le pétrole et le gaz prévoyait le transfert de la maîtrise des ressources pétrolières et gazières et la perception des redevances par le gouvernement du Yukon. Le transfert de la totalité des responsabilités, notamment d'autres types de ressources naturelles, tant renouvelables que non renouvelables, s'est terminé en 2003²⁴⁶.

Grâce au transfert des responsabilités, le Yukon peut établir le régime de redevances pour des ressources naturelles comme le pétrole et le gaz et percevoir les revenus découlant des activités côtières.

Globalement, les dispositions de l'entente de transfert de responsabilités sur le partage des revenus issus des ressources naturelles procurent au gouvernement du Yukon un avantage « fiscal net » n'ayant aucune répercussion sur les transferts fédéraux

- 244 Pour de plus amples renseignements, voir James P. Feehan, « Natural Resource Devolution in the Territories: Current Status and Unresolved Issues », dans *The Art of the State. Volume IV: Northern Exposure: Peoples, Powers and Prospects in Canada's North*, éd. Frances Abele et coll., Institut de recherche en politiques publiques, 2009; et Stephanie Irbach-Fox et Stephen J. Mills, *Devolution and Resource Revenue Sharing in the Canadian North: Achieving Fairness across Generations*, mai 2007.
- 245 Frédéric Beauregard-Tellier, *L'Arctique. Les hydrocarbures*, dans InfoSérie, Bibliothèque du Parlement, 24 octobre 2008.
- 246 Stephanie Irbach-Fox et Stephen J. Mills, *Devolution and Resource Revenue Sharing in the Canadian North: Achieving Fairness across Generations*, mai 2007.

Qu'Affaires indiennes et du Nord Canada élabore immédiatement et mette sur pied un programme de surveillance des effets cumulatifs dans les Territoires du Nord-Ouest. Pour ce faire, le ministère devrait travailler avec les groupes autochtones pour cerner les informations dont auront besoin les conseils de cogestion des Territoires du Nord-Ouest pour la surveillance des effets cumulatifs et fournir un moyen de transmettre ces informations aux gouvernements fédéral et territoriaux, aux conseils de cogestion et aux collectivités autochtones.

8.3 Ententes de transfert des responsabilités, ententes de partage des revenus tirées des ressources naturelles et accords fiscaux

Ottawa doit se présenter à la table de négociation et transférer le contrôle du territoire et de ses ressources aux Canadiens qui y vivent, comme cela s'est fait dans toutes les provinces.

Robert Long, gouvernement du Nunavut

8.3.1 Transfert des responsabilités et partage des revenus tirés des ressources naturelles

Le transfert des responsabilités consiste à céder aux gouvernements territoriaux et autochtones dans le Nord des pouvoirs de type provincial, y compris le contrôle dans des domaines comme la santé et les services sociaux et la réglementation des terres et des ressources. Contrairement aux provinces, le gouvernement fédéral conserve le droit de compétence et de propriété des terres transférées à un gouvernement territorial en vertu d'une entente sur le transfert des responsabilités. Les terres qui appartiennent déjà aux peuples autochtones en vertu d'une entente sur la revendication territoriale globale sont²⁴³ exclues de ce processus de transfert.

Le transfert des responsabilités s'accompagne d'une entente de partage des revenus tirés des ressources naturelles, qui figure comme une disposition dans les ententes sur les revendications territoriales globales. Dans le cas des transferts de responsabilités, les ententes de partage des revenus provenant de la perception des redevances et des droits découlant de l'extraction des ressources seront partagés entre les gouvernements fédéral, territoriaux et autochtones.

de la Loi sur le ministère de l'Environnement. Certains de ces programmes nationaux fournissent des données permettant d'évaluer les effets cumulatifs.

En 2005, AINC a mené une vérification environnementale comme le prescrit la Loi sur la gestion des ressources de la vallée du Mackenzie. Selon la vérification, aucun programme de surveillance des effets cumulatifs n'avait été mis sur pied comme l'exigeaient la Loi et les ententes de revendications territoriales, en dépit d'années de planification²⁴⁰. Le rapport mentionnait que le manque de financement pluriannuel à long terme était une des causes.

Dans son Rapport du printemps 2010, la vérificatrice générale a indiqué qu'AINC avait peu progressé depuis 2005 mais qu'en 2009, le ministère avait élaboré une ébauche de plan opérationnel délimitant les tâches que comporterait un programme de surveillance des effets cumulatifs et commencé à investir davantage dans ce domaine. Toutefois, note-t-elle, cette ébauche ne précise pas les exigences en matière de surveillance, ni les ressources nécessaires pour mettre en œuvre le programme, ni le calendrier d'exécution. Lors de son témoignage devant le Comité, la vérificatrice générale a déclaré :

[Onze] ans après en avoir reçu le mandat, Affaires indiennes et du Nord Canada n'avait toujours pas mis en place de programme de surveillance des effets cumulatifs. De même, le financement du programme d'Environnement Canada qui devait servir à la surveillance des effets cumulatifs a pris fin en 2007. En conséquence, aucun des deux ministères n'a mis ce programme en œuvre²⁴¹.

Comme l'a indiquée la vérificatrice générale du Canada, la mise en œuvre d'un programme de surveillance des effets cumulatifs dans les Territoires du Nord-Ouest n'a pas progressé. Dans ce contexte, les conseils de cogestion peuvent difficilement comprendre les conditions environnementales de base. Leur capacité à surveiller de près les changements environnementaux et à assurer un suivi à cet égard et, en fin de compte, à reconnaître les effets du développement sur l'environnement s'en trouve limitée²⁴².

Compte tenu de l'importance d'un programme de surveillance des effets cumulatifs pour évaluer l'efficacité des décisions réglementaires, ou leurs répercussions sur l'environnement, et compte tenu des conclusions du rapport de la vérificatrice générale et de la vérification interne d'AINC indiquant que le ministère n'a pas mis en œuvre un tel programme, le Comité recommande :

- | | |
|-----|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 240 | SENEC Consultants Limited, <i>Vérification environnementale des Territoires du Nord-Ouest</i> , 2005. |
| 241 | Sheila Fraser, <i>Declaration à ouverture au Comité permanent des affaires autochtones et du développement du Grand Nord</i> , 6 mai 2010. |
| 242 | Bureau du vérificateur général du Canada. « Pour un développement durable dans les Territoires du Nord-Ouest », dans <i>Rapport du printemps 2010 de la vérificatrice générale du Canada</i> , chap. 4. |

responsabilités. La plupart des témoins ont fait valoir qu'il fallait garantir que les membres des conseils de cogestion de la réglementation possèdent une capacité et une expertise suffisantes pour remplir leurs fonctions. Comme le déclarait Dionne Filiatrault, de l'Office des eaux du Nunavut :

[Les conseils] sont déterminés à embaucher et à former des bénéficiaires inuits, pour qu'ils constituent la moitié des employés —, mais la formation a été financée par des sources externes, pratique peu fiable et lourde sur le plan administratif. Cette formation a été assurée par le Comité du Nunavut chargé de la formation pour la mise en œuvre, qui a [lui-même] été financé par une subvention unique négociée dans le cadre de l'ARTN. En avril 2010, le Comité a averti les [conseils] que tous les programmes de formation prendraient fin au cours des deux années suivantes, à moins qu'il n'obtienne des fonds supplémentaires, comme il était prévu en 2003. Si elle se réalisait, cette situation limiterait grandement les efforts déployés par les [conseils] pour former des bénéficiaires inuits notamment pour les postes de direction²³⁹.

Le Comité est d'avis que, par souci d'efficacité et d'efficience du processus décisionnel en matière de réglementation dans les territoires du Nord, les membres des conseils de cogestion de la réglementation doivent recevoir une formation appropriée. Par conséquent, le Comité recommande :

Recommandation 31

Que le gouvernement du Canada travaille étroitement avec les gouvernements territoriaux, les collectivités locales et les organismes autochtones pour offrir aux organismes de réglementation un soutien et une formation appropriés, ce qui comprend l'élaboration d'ententes entre les autorités fédérales, territoriales et autochtones et la création de programmes de formation.

8.2.1.5 Surveillance réglementaire

La surveillance réglementaire fournit des informations importantes aux conseils de cogestion et aux autres organismes de réglementation. Ces informations les aident à prendre des décisions en matière de développement. AINC et Environnement Canada ont tous deux la responsabilité de surveiller les effets cumulatifs, qui sont les changements que subit l'environnement à cause de la combinaison d'activités antérieures, présentes et futures.

En vertu des ententes sur la revendication territoriale globale dans les Territoires du Nord-Ouest, AINC est chargé de surveiller les effets cumulatifs dans ce territoire. À l'heure actuelle, Environnement Canada assure une surveillance limitée de la météo, du climat, des eaux, de l'ozone stratosphérique et de la qualité de l'air partout dans le Nord en vertu de son mandat national issu de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* et

3 millions de dollars) si un plan d'aménagement du territoire unique était instauré en vertu de la Loi sur l'aménagement et l'évaluation des projets au Nunavut :

La mise en œuvre de la [Loi sur l'aménagement du territoire et l'évaluation des projets au Nunavut] sera coûteuse, car la [Commission d'aménagement du Nunavut] doit établir, utiliser et tenir à jour un registre public, ce qui nécessitera du personnel additionnel et un nouveau programme de base de données. Le financement de base est calculé d'après les niveaux de 1993 [avec un rajustement annuel pour la hausse des prix]²³⁶ — ce qui ne couvre même pas les augmentations du coût de la vie. Le gouvernement doit aider à combler les lacunes financières [préexistantes et nouvelles] en consentant une allocation de fonds²³⁷.

Le Comité est d'avis que les retards dans la renégociation des accords de financement constituent un problème persistant et récurrent. Les Inuits du Nunavut n'ont pas encore renégozié le renouvellement de leur contrat de mise en œuvre de l'Accord du Nunavut échu en 2003. Par conséquent, les organismes de réglementation du Nunavut estiment qu'ils sont incapables de s'acquitter convenablement d'un certain nombre de leurs principales responsabilités²³⁸.

Compte tenu des nombreux témoignages sur la question, le Comité s'inquiète de l'insuffisance des fonds consacrés au soutien des organismes compétents au regard des responsabilités accrues qui leur incombent. Par conséquent, le Comité fait la recommandation suivante :

Recommandation 30

Que le gouvernement du Canada travaille étroitement avec les gouvernements territoriaux, les collectivités locales et les organismes autochtones en vue de résoudre les problèmes de financement d'ici la fin de l'exercice 2010-2011, afin d'assurer un appui suffisant aux conseils de cogestion dans le Nord relativement aux responsabilités de plus en plus exigeantes qui leur incombent.

Problèmes de formation

De nombreux témoins étaient d'avis qu'AINIC n'a pas fourni le soutien nécessaire aux conseils sur le plan de la formation pour qu'ils puissent s'acquitter pleinement de leurs

236 Comme l'explique John Bainbridge, conseiller principal en politique chez Nunavut Tunngavik Incorporated (*Negotiating in Good Faith: An Analysis of the Negotiations to Update the Nunavut Implementation Contract*). « L'article 5.4 des dispositions générales du Contrat de mise en œuvre de l'Accord du Nunavut prévoit que les allocations pour l'exercice seront assujetties à des rajustements annuels [...] conformément à l'indice implicite de prix de la demande intérieure finale (IIPDIF). L'IIPDIF visant à harmoniser les comptes d'exploitation des États-Unis et du Canada. [...] [il] n'illustre pas l'évolution de la situation au Nunavut. » [traduction]

237 Comité, *Témoignages*, 3^e session, 40^e législature, 30 mars 2010, 1550.

238 *Ibid.*

survenir — et surviennent effectivement — entre le besoin de comprimer les coûts et les demandes de fonds suffisants. Avant l'exercice 2000-2001, les conseils de cogestion étaient financés par le biais d'ententes annuelles de contribution. Après que des membres des conseils se sont plaints que, faute de financement pluriannuel, il leur était difficile de continuer leur travail en tant qu'organismes de réglementation, le fédéral a commencé à verser les fonds selon des ententes pluriannuelles, ou « ententes de transfert souple », assorties de mécanismes de reddition de comptes (budgets et plans de travail).

Dans un récent témoignage présenté au Comité, les conseils de cogestion de la réglementation se sont dits inquiets du manque de ressources financières et humaines suffisantes, une situation qui rend difficile l'évaluation des propositions d'aménagement en temps opportun. Dionne Filiatrault, de l'Office des eaux du Nunavut, en a donné un exemple :

Le gouvernement du Canada s'était engagé à investir des milliards de dollars dans la stratégie pour le Nord du Canada, mais nos deux organismes ne savent toujours pas s'ils recevront des fonds qui leur permettront de composer avec l'accroissement des projets d'aménagement. Pour être efficaces, l'OEN et la CNER doivent disposer des ressources financières et administratives nécessaires à l'embauche, à la formation et au maintien en effectif d'un personnel qualifié ainsi qu'à la mise en place des systèmes requis pour faire connaître les exigences aux promoteurs et pour suivre tout un éventail de propositions de projet et de demandes connexes²³⁴.

Selon les ententes de revendication territoriale, les accords de financement ayant trait aux activités des conseils de cogestion doivent être renouvelés périodiquement (soit tous les cinq ou dix ans) afin que les conseils puissent respecter leurs engagements à long terme. Ce processus est conforme à la politique sur le financement qu'a établie AINC dans son guide de mise en œuvre :

[...] doit demander, lorsqu'il existe réellement un besoin de financement supplémentaire, soit une réaffectation à même le plan de mise en œuvre, soit des fonds de règlement des revendications territoriales globales supplémentaires à AINC ou au Conseil du Trésor²³⁵.

Les témoins ont fait part de retards dans le processus de renégociation des accords de financement avec les conseils de cogestion malgré cette politique officielle du fédéral. Les collectivités locales ne sont donc jamais certaines de disposer des fonds suffisants pour s'acquitter de leurs responsabilités en matière de gestion du processus de développement. En plus de proposer la mise en œuvre d'un plan d'aménagement du territoire unique au Nunavut, Paul Quassa, de la Commission d'aménagement du Nunavut, a fait part d'une lacune financière préexistante dans le financement fédéral (estimée à 1,5 million de dollars), qui serait encore plus élevée (elle serait de 2,5 à

suivent pas la filière « normale » et celles-ci doivent être examinées par d'autres personnes²³¹.

La vérificatrice générale du Canada est arrivée à une conclusion similaire dans une étude publiée en 2007 sur la Convention définitive des Inuvialut²³². Selon la vérification, bien que des retards se produisent au cours du processus de mise en candidature, ils surviennent plus fréquemment lors du processus de nomination ministérielle.

Afin de remédier à ce problème, Stephanie Autut, de la Commission du Nunavut chargée de l'examen des répercussions, a proposé une stratégie visant à échelonner les nominations et à prolonger les mandats :

[Q]ue l'on adopte une nouvelle loi ou que l'on modifie l'ARTN afin de mettre en œuvre les mesures suivantes : adopter des dispositions transitoires pour rétablir l'étalement de la durée des mandats des membres [...], et faire en sorte que les prochaines nominations ne visent qu'à terminer le mandat du membre sortant; donner à chaque président le pouvoir, dans des circonstances précises, de prolonger le mandat d'un membre jusqu'à ce qu'un nouveau membre soit nommé; [et] procéder aux nominations une seule fois par année, à moins de circonstances exceptionnelles²³³.

Comme il apparaît clairement que les retards dans le processus décisionnel en matière de réglementation dans le Nord sont attribuables à la lenteur et à l'inefficacité du processus de mise en candidature et de nomination, et comme ces processus de nomination sont difficilement modifiables, le Comité fait la recommandation de compromis suivante :

Recommandation 29

Que le gouvernement du Canada, afin d'éviter au maximum que les conseils de réglementation n'atteignent pas leur quorum, échelonne les nominations et prolonge le mandat des membres existants, dans la mesure du possible, jusqu'à ce que de nouvelles nominations puissent avoir lieu. De plus, le gouvernement devrait continuer à chercher des façons de rationaliser les processus de mise en candidature et de nomination à la satisfaction de toutes les parties.

Problèmes de financement

Le gouvernement fédéral est le principal bailleur de fonds des conseils de cogestion. Comme il est courant dans les relations client-fournisseur, des conflits peuvent

- 231 AINCO, *Vérification environnementale des Territoires du Nord-Ouest*, partie A : Vérification des régimes réglementaires, section 6 : Thèmes transversaux, commandée à SENES Consultants Limited.
- 232 Bureau du vérificateur général du Canada, « La Convention définitive des Inuvialut », dans *Rapport d'octobre 2007 de la vérificatrice générale*, chap. 3.
- 233 Comité, *Témoignages*, 3^e session, 40^e législature, 13 mai 2010, 1540.

Comme il en a été question à la section 4.4.2 (Aperçu), les conseils de cogestion de la réglementation, créés dans le cadre des ententes sur la revendication territoriale globale, sont chargés d'élaborer les plans d'aménagement du territoire et d'assurer un équilibre entre l'exploitation des ressources et les exigences environnementales au moyen de permis d'utilisation des terres et des eaux. En général, les nominations à ces conseils sont partagées entre les gouvernements fédéral, provinciaux et autochtones. Normalement, un conseil compte au moins un tiers de représentants autochtones.

Les commentateurs des témoins concernant les responsabilités du gouvernement fédéral à l'égard des activités des organismes de réglementation portaient principalement sur les mises en candidature et les nominations, le financement et la formation.

Mises en candidature et nominations

Les mises en candidature et les nominations aux conseils de cogestion de la réglementation suivent un processus semblable dans l'ensemble des territoires du Nord. D'abord, les gouvernements fédéral, provinciaux et autochtones ont pour responsabilité de suggérer des candidats, dont le mandat dure généralement trois ans. Les fonctionnaires d'AINCC recommandent ensuite des candidats à leur ministre, qui procède alors aux nominations.

Le Comité a entendu divers témoignages au sujet de retards dans les nominations des membres des conseils. Dans l'ensemble, les témoins ont déclaré que les retards étaient en grande partie attribuables au processus de nomination plutôt qu'au processus de mise en candidature. Par exemple, Paul Quassa, de la Commission d'aménagement du Nunavut, a fait la remarque suivante :

Il faut six mois à un an, et parfois même deux ans, avant que soient nommés les membres du conseil proposés par les organismes compétents.²³⁰

En raison de ces retards, il est fréquent que les conseils de cogestion n'atteignent pas leur quorum, ce qui freine leur capacité à remplir en temps opportun leurs engagements en matière de gestion des terres. C'est également ce qui ressort d'une récente vérification interne du processus de réglementation aux Territoires du Nord-Ouest commandée par AINCC :

[Le processus] prévoit que chaque proposition passe entre les mains d'au moins 24 personnes dans cinq unités opérationnelles différentes avant d'être approuvée par le ministre. Au total, le processus actuel comporte plus de cinquante activités et étapes distinctes. Des étapes additionnelles sont prévues dans le cas des nominations qui ne

D'autres étaient d'avis que le projet de loi C-25 ne va pas suffisamment loin dans la voie de la rationalisation du processus de réglementation. Par exemple, Stephen Quin, de la Capstone Mining, a indiqué que :

[I]e problème le plus gros, c'est le parallélisme du processus fédéral avec le processus local. Dans le contexte actuel, le ministre assume la responsabilité juridique [...] [J]e pense que c'est un élément important qui mériterait d'être simplifié et éliminé, comme cela s'est fait au Yukon.²²⁷ Ce ne sont pas les ministres fédéraux qui autorisent les permis territoriaux au Yukon.

De plus, Lawrence Connell, de la Agnico-Eagle Mines Limited, a fait la déclaration suivante au sujet des chevauchements qui subsisteraient dans le processus de réglementation après l'adoption du projet de loi C-25 :

Si je prends un projet et que je le soumetts au processus d'évaluation environnementale puis au processus d'autorisation du Nunavut, je vais être passé par trois différents niveaux d'audiences publiques. À la fin de ce processus de cinq ans, même les aînés de la collectivité demandent : « Pourquoi revenez-vous avec le même projet, avec une autre série d'audiences publiques? Pourquoi ne peut-on y mettre un terme pour que nous puissions aller de l'avant? » [...] Actuellement, on s'en remet à ce qui est inscrit dans l'accord sur les revendications territoriales, et nous sommes pris avec un processus qui ne fonctionne tout simplement [...] pour personne.²²⁸ »

Les témoins issus du secteur minier étaient généralement d'avis que l'élaboration d'un plan d'aménagement du territoire unique pour le Nunavut devrait tenir compte de leurs points de vue par souci d'efficacité du processus de planification. Comme l'indiquait Brooke Clements, de Peregrine Diamonds Limited :

Le texte de loi devrait favoriser l'avancement efficace et opportun de projets à toutes les étapes du cycle d'exploitation et de prospection minières. L'industrie devrait être reconnue en tant que partenaire important pour ce qui est de la rédaction et de la mise au point définitives des plans d'aménagement du territoire qui seront élaborés en vertu de la loi.²²⁹

Compte tenu du consensus parmi les témoins au sujet des mesures nécessaires pour assurer la réussite de la rationalisation de la réglementation, le Comité recommande :

Recommandation 28

Que le gouvernement du Canada travaille étroitement avec les gouvernements territoriaux, les collectivités locales et les organismes autochtones dans le but d'achever les plans d'aménagement du territoire.

227
228
229

Comité, *Témoignages*, 3^e session, 40^e législature, 1^{er} juin 2010, 1700.

Comité, *Témoignages*, 3^e session, 40^e législature, 8 juin 2010, 1605-1610.

Comité, *Témoignages*, 2^e session, 40^e législature, 24 novembre 2009, 1300.

Illustration : Loi sur l'aménagement du territoire et l'évaluation des projets au Nunavut

Récemment, le gouvernement fédéral a lancé une initiative en réponse à une recommandation importante du rapport McCrank de 2008 concernant la rationalisation du processus de réglementation au Nunavut. L'initiative, ainsi que les commentaires reçus lors des témoignages sont fort utiles pour l'examen des mesures nécessaires visant la rationalisation efficace du processus de réglementation.

Pour appuyer l'initiative d'amélioration de la réglementation dans le Nord et l'achèvement des plans d'aménagement du territoire au Nunavut, le gouvernement fédéral a présenté le projet de loi C-25 (Loi sur l'aménagement du territoire et l'évaluation des projets au Nunavut) à la Chambre des communes, le 12 mai 2010. Cette mesure législative est le fruit du travail d'AINNC en consultation avec le gouvernement du Nunavut, Nunavut Tunngavik Incorporated, la Commission du Nunavut chargée de l'examen des répercussions et la Commission d'aménagement du Nunavut. Comme l'indique AINNC dans un document d'information, la mesure législative vise à :

[apporter] de la clarté, de la prévisibilité, de la cohérence et des certitudes juridiques aux processus d'aménagement et d'évaluation entrepris au Nunavut afin d'encourager des investissements économiques qui profiteront aux Inuits, aux résidents du Nord et à l'industrie²²⁵.

Globalement, le projet de loi C-25 a été perçu par les intervenants comme un premier pas vers l'amélioration du régime de réglementation au Nunavut, même si certains ont exprimé des préoccupations relativement à la mise en œuvre de ces changements. Par exemple, Stephanie Autut, de la Commission du Nunavut chargée de l'examen des répercussions, a mentionné que :

[c]e projet de loi débouche sur la mise sur pied de l'approche à guichet unique qui fait actuellement défaut [...] [Toutefois,] [n]os deux organismes auront besoin de ressources additionnelles pour participer à la planification de cette mise en œuvre et pour donner à toutes les organisations les moyens dont elles auront besoin pour respecter les nouvelles exigences et les nouveaux délais²²⁶.

En réponse à ce problème, Michael Wernick, sous-ministre d'AINNC, s'est montré rassurant et a déclaré que, même si « [l]a mise en œuvre amènera une charge de travail pour certains organismes au Nunavut, comme la Commission du Nunavut chargée de l'examen des répercussions, [...] [i]ls auront les ressources nécessaires ». Toutefois, il n'a pas précisé la somme consacrée à cette fin.

225 AINNC, Le gouvernement du Canada présente une loi attendue depuis longtemps pour améliorer l'aménagement du territoire et l'évaluation environnementale au Nunavut, communiqué, 12 mai 2010.

226 Comité, Témoignages, 3^e session, 40^e législature, 13 mai 2010, 1535.

entendre que les éventuels gains d'efficience surpasseraient de loin les risques.
Par exemple :

- Donald Baisillie, de la Dezé Energy Corporation, a déclaré : « Je ne crois pas que ces ententes de revendications devraient être immuables; les sociétés évoluent, tout comme les choses, alors il faut se pencher à nouveau sur les mécanismes des accords en en tenant compte. Lorsque ce sera fait, on pourra, si tout va bien, constater les améliorations qui auront été apportées pour tous les gens de ce territoire²²². »
- Tim Zehr, de la Nunasi Corporation, a fait l'observation suivante : « Il n'y a pratiquement plus d'activités d'exploration aux Territoires du Nord-Ouest en raison de la lourde bureaucratie qui a été créée. On s'inquiète aussi de ce problème au Nunavut [...] [L]e processus réglementaire à suivre pour permettre de telles activités pourrait prendre entre 9 et 18 mois. Actuellement, il faut parfois jusqu'à 4 ans²²³. »

8.2.1.3 Contrôle de la prise de décisions au niveau local

Divers témoins étaient également d'accord avec la recommandation du rapport McCrank voulant que le gouvernement fédéral transfère son pouvoir de décisions à un conseil décisionnel local unique situé dans chaque région visée par une entente sur les revendications territoriales. Voici quelques-uns des exemples les plus pertinents qu'ont donnés les témoins à ce sujet :

- Randy Clarkson, de la Klondike Placer Miners' Association, a décrit comment le manque de personnel de Transports Canada et le peu de coordination concernant la réglementation fédérale en matière de cours d'eau au Yukon causent des retards administratifs inutiles. Pour accélérer le processus d'approbation réglementaire, M. Clarkson a suggéré que les pouvoirs de Transports Canada en vertu de la *Loi sur la protection des eaux navigables*²²⁴ soient transférés aux inspecteurs des placers du Yukon.
- Stephen Mills, de l'OEESSY, a fait écho aux commentaires de M. Clarkson, ajoutant que, pour atténuer la confusion au niveau fédéral, il faudrait inciter le Bureau de gestion des projets nordiques à agir en qualité d'intermédiaire pour promouvoir la coordination entre les autorités de réglementation durant le processus d'évaluation.

222	Comité, <i>Témoignages</i> , 2 ^e session, 40 ^e législature, 19 novembre 2009, 1410.
223	Comité, <i>Témoignages</i> , 3 ^e session, 40 ^e législature, 25 mai 2010, 1635.
224	Comité, <i>Témoignages</i> , 2 ^e session, 40 ^e législature, 17 novembre 2009, 1315.

- doter les organismes de réglementation d'un soutien suffisant et d'un plan structuré en matière d'orientation, de formation et d'éducation permanente²¹⁶.

8.2.1.1 Achèvement des plans d'aménagement du territoire

De façon plus générale, de nombreux témoins étaient d'avis que l'achèvement des plans d'aménagement du territoire permettrait de clarifier le processus de réglementation et d'en accroître l'efficacité. Le Rapport du printemps 2010 de la vérificatrice générale du Canada²¹⁷, la Vérification environnementale des Territoires du Nord-Ouest de 2005²¹⁸ et le rapport de 2009 de la Commission d'examen conjoint du projet gazier Mackenzie²¹⁹ ont présenté des conclusions similaires à celles du rapport McCrank. À ce chapitre, Ken McKinnon, de l'OEEY, a donné un exemple :

[D]ans le territoire traditionnel de Champagne-Aishihik, il y a des terres pour lesquelles nous recevons demande après demande à des fins d'exploitation agricole, presque tous les jours. Nous avons jusqu'ici refusé environ 15 demandes, mais nos employés continuent de devoir mener à bien tout le processus d'évaluation pour chaque demande parce qu'il n'y a pas de plan d'aménagement du territoire²²⁰.

De plus, Robert Overvold, de l'Office d'aménagement territorial du Saitu, voyait l'achèvement des plans d'aménagement du territoire comme un premier pas nécessaire pour rendre la réglementation efficace :

L'office d'aménagement collabore avec les collectivités afin de déterminer les possibilités de développement et les obstacles à celui-ci. Il recherche également des moyens d'optimiser ces possibilités ainsi que les avantages pour les collectivités, tout en assurant la protection des valeurs qui ont été définies²²¹.

8.2.1.2 Fusion des processus de délivrance de permis et de licences

La rationalisation du processus de réglementation par la fusion des structures de conseil existantes a également reçu l'appui général des témoins. Certes, cette option nécessiterait, essentiellement, la renégociation des ententes sur la revendication territoriale globale, une tâche pour le moins colossale. Toutefois, beaucoup ont laissé

216	<i>Ibid.</i> et Comité, <i>Témoignages</i> , 2 ^e session, 40 ^e législature, 9 juin 2009, 0905.
217	Bureau du vérificateur général du Canada, « Pour un développement durable dans les Territoires du Nord-Ouest », dans <i>Rapport du printemps 2010 de la vérificatrice générale du Canada</i> , chap. 4.
218	SENES Consultants Limited, <i>Vérification environnementale des Territoires du Nord-Ouest</i> , 2005.
219	Commission d'examen conjoint du projet gazier Mackenzie, <i>Pour garantir l'avenir du Nord canadien</i> , décembre 2009.
220	Comité, <i>Témoignages</i> , 2 ^e session, 40 ^e législature, 8 décembre 2009, 1145.
221	Comité, <i>Témoignages</i> , 3 ^e Session, 40 ^e législature, 30 mars 2010, 1550.

À la lumière de ces préoccupations, le gouvernement fédéral a lancé l'initiative d'amélioration de la réglementation dans le Nord, le 7 novembre 2007²¹³. Elaborée à partir de la Directive du Cabinet sur la rationalisation de la réglementation entrée en vigueur le 1^{er} avril 2007, l'initiative vise à faire du Canada la meilleure autorité de réglementation dans sa catégorie sous l'angle de l'efficience et de l'efficacité²¹⁴. Pour atteindre cet objectif, la Directive du Cabinet précise que les autorités de réglementation seront tenues d'améliorer les délais d'exécution en affectant les ressources surtout aux grands projets de réglementation, tout en obligeant le gouvernement à rendre des comptes et en veillant à la sécurité des Canadiens²¹⁵.

L'initiative a deux grands objectifs : à court et à long terme, elle vise à apporter des améliorations fonctionnelles dans les domaines relevant du gouvernement fédéral; à long terme, elle vise à mettre en place un programme de réglementation amélioré. L'approche à long terme comprend un examen des composantes actuelles du régime de réglementation qui s'appliquent aux ressources non renouvelables du Nord canadien et l'élaboration d'un processus d'amélioration.

Bon nombre des critiques soulevées par les témoins devant le Comité au sujet de l'actuel régime de réglementation dans le Nord traduisent un désir de rationaliser le processus de réglementation afin de réduire au minimum les chevauchements entre les instances décisionnelles de compétence fédérale et territoriale. Ce thème général rejoint l'opinion qu'a exprimée Neil McCrank, ancien représentant spécial du ministre d'AINC dans le cadre de l'Examen du régime de réglementation dans le Nord, lors de sa comparution devant le Comité. Au sujet de son rapport présenté en mai 2008 au ministre d'AINC, M. McCrank a fait état d'un éventail de pistes de solution visant à améliorer le cadre réglementaire dans les territoires du Nord. Les propositions les plus pertinentes aux fins de l'étude du Comité sont les suivantes :

- achever les plans d'aménagement du territoire en tenant compte de l'opinion des habitants du Nord et avec l'aval du gouvernement fédéral;
- fusionner les fonctions d'attribution des permis d'utilisation des terres et des eaux dans la vallée du Mackenzie sous l'autorité d'un seul et unique organisme de dernière instance;

213	AINC, Annonce de l'initiative d'amélioration de la réglementation dans le Nord et de la nomination d'un représentant spécial du ministre, 7 novembre 2007.
214	Neil McCrank, La voie de l'amélioration « Examen du régime de réglementation dans le Nord », Rapport présenté par le représentant spécial du ministre à l'honorable Chuck Strahl, ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, mai 2008.
215	<i>Ibid.</i>

eaux, ainsi qu'un processus d'examen des préoccupations environnementales. Ce système renferme des dispositions relativement claires sur le processus de réglementation, la fixation de délais, les responsabilités en matière de rapports et les mécanismes de résolution des différends.

À l'instar du Yukon et de son Accord-cadre définitif, le Nunavut dispose d'une entente unique sur les revendications territoriales, quoique plus intégrée qu'au Yukon, étant donné qu'aucune entente n'est en suspens dans les régions visées par l'entente²¹¹.

L'accord du Nunavut comporte des dispositions sur l'examen préalable des projets de développement, soit : déterminer si un examen est nécessaire; apprécier et déterminer l'étendue des répercussions régionales d'un projet, détermination dont doit tenir compte le ministre afin de décider si le projet est dans l'intérêt régional; examiner les répercussions écosystémiques et socioéconomiques des projets; déterminer si les projets doivent être réalisés et, si oui, à quelles conditions; surveiller les projets.

On envisage de remettre en question le système de réglementation du Nunavut, comparativement à celui du Yukon, parce qu'il ne comporte aucun plan central d'utilisation des terres. Même si de tels plans existent dans les régions de Kivalliq et du nord de Baffin, la Commission d'aménagement du Nunavut estime qu'ils sont « vieux et considérablement désuets²¹² ».

La section qui suit présente quelques-unes des principales préoccupations exprimées au Comité par des témoins sur le processus actuel de réglementation dans les territoires du Nord, ainsi que des suggestions sur la façon dont le gouvernement fédéral pourrait y donner suite.

8.2.1 Processus de réglementation

Bien que le processus de réglementation actuellement en place dans les territoires du Nord ait évolué de façon à favoriser une approche équilibrée au chapitre du développement économique et de la protection de l'environnement, les promoteurs de projets et les autres intervenants considèrent généralement qu'il serait nécessaire d'y apporter des améliorations substantielles afin qu'il favorise davantage le développement économique des territoires du Nord, en particulier dans les Territoires du Nord-Ouest où l'on trouve de multiples niveaux d'approbation et où les exigences conflictuelles des différents besoins nuisent souvent à l'efficacité du régime et l'alourdissent.

211 Comme on l'a déjà mentionné, au Yukon, 11 des 14 Premières nations ont conclu des ententes sur les revendications territoriales.

212 Nunatsiag Online, *NPC promises draft Nunavut land use plan by fall, 24 mars 2010*.

Les étapes à suivre pour approuver ou refuser une demande de permis sont décrites dans la Loi et sont semblables aux étapes 1 à 6 mentionnées précédemment. Ce processus fait intervenir quatre offices : l'Office des terres et des eaux de la vallée du Mackenzie; ses deux organes, l'Office gwich'in des terres et des eaux et l'Office des terres et des eaux du Sault; et l'Office d'examen des répercussions environnementales de la vallée du Mackenzie (l'Office d'examen).

Après avoir terminé l'évaluation environnementale, l'Office d'examen détermine si, à son avis, le projet aura vraisemblablement des répercussions négatives importantes sur l'environnement ou sera la cause de préoccupations importantes pour le public.

Lorsqu'il reçoit un rapport de l'Office d'examen, le ministre a peu de recours. Il peut adopter les recommandations, renvoyer le rapport à l'Office d'examen pour qu'il étudie la question plus à fond, le rejeter ou, après avoir consulté l'Office d'examen, adopter les recommandations modifiées. Le Ministre ne peut modifier les recommandations sans avoir consulté l'Office d'examen.

Sous le régime de la Convention définitive des Inuvialuit, le processus d'examen réglementaire suit un cheminement semblable à celui de la vallée du Mackenzie. Deux comités ont été constitués sous le régime de la convention en vue d'examiner les répercussions environnementales de la plupart des aménagements proposés, depuis le projet de gazoduc du Mackenzie jusqu'à la réalisation de films commerciaux sur les grizzlis et les caribous dans le parc national Iuvavik. Le Comité d'étude des répercussions environnementales étudie les répercussions sur l'environnement et la faune de tous les projets d'aménagement proposés dans la région désignée. S'il établit qu'un projet doit faire l'objet d'une évaluation environnementale complète, il peut renvoyer le dossier au Bureau d'examen des répercussions environnementales, également constitué sous le régime de la Convention. Le Comité d'étude et le bureau d'examen comprennent tous deux un nombre égal de représentants des Inuvialuit et du gouvernement fédéral.

La convention prévoit également la création de deux conseils consultatifs de la gestion de la faune, soit un pour le Versant nord, au Yukon, et l'autre pour les terres de la région désignée situées dans les Territoires du Nord-Ouest. Ces conseils sont chargés de formuler des avis concernant l'état de la faune et de l'habitat naturel dans la région désignée.

Globalement, en raison de la variété des compétences en matière de revendications territoriales et parce que les revendications dans bien des régions ne sont pas réglées, le système de réglementation des Territoires du Nord-Ouest est considéré comme le plus complexe des trois territoires, notamment lorsque les propositions de projet chevauchent plusieurs compétences au sein des Territoires du Nord-Ouest, ou différents territoires ou provinces.

Nunavut

Les articles 5.2.1 et 10.1.1 de l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut établissent un système de délivrance des permis d'utilisation des terres et des

une obligation fédérale prévue dans les accords sur la revendication territoriale du Sathu et des Gwich'in et les lois de mise en œuvre. Elle prévoyait la création d'offices publics de gestion du mécanisme de demande de permis de développement des ressources renouvelables et non renouvelables dans la vallée du Mackenzie.

Le processus de développement des ressources non renouvelables commence par une démarche de la part d'un promoteur auprès d'un office constitué par la Loi. Ce promoteur demande un permis d'utilisation des terres ou des eaux. Une fois la demande reçue, plusieurs organismes interviennent.

- La Loi attribue au ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien plusieurs responsabilités quant à la gestion des ressources dans la vallée du Mackenzie. Il s'agit de responsabilités opérationnelles et de gouvernance. Sur le plan opérationnel, les responsabilités comprennent notamment : l'adoption, avec ou sans modifications, ou le rejet des recommandations de l'Office d'examen des répercussions environnementales de la vallée du Mackenzie, et l'approbation des permis d'utilisation des eaux délivrés par les offices des terres et des eaux²¹⁰.

- Les offices des terres et des eaux des Gwich'in, du Sathu et de la vallée du Mackenzie, créés par le gouvernement fédéral, réglementent l'utilisation des terres et des eaux ainsi que le dépôt de déchets dans la vallée du Mackenzie. Ces offices reçoivent les demandes de permis d'utilisation des terres et des eaux nécessaires avant que ces projets puissent être réalisés. Lorsqu'un projet se limite aux terres des Gwich'in ou du Sathu, l'office de la région visée gère le mécanisme de demande. Si le projet est transfrontalier ou doit être réalisé sur des terres non visées par une revendication territoriale ayant fait l'objet d'un règlement, l'Office des terres et des eaux de la vallée du Mackenzie en est responsable.

- Les offices d'aménagement territorial des Gwich'in et du Sathu sont chargés de la préparation des plans d'aménagement des terres et de la surveillance de l'utilisation des terres.

- Avant de pouvoir traiter une demande, l'office des terres et des eaux doit informer toutes les organisations ou personnes touchées par le projet, ce qui comprend des organisations fédérales et territoriales, des administrations locales et des organisations associées aux revendications territoriales.

Comparativement à d'autres territoires, le régime de réglementation du Yukon est relativement simple, et ce, pour plusieurs raisons : une entente sur les revendications territoriales globales couvre essentiellement l'ensemble du territoire (l'Accord-cadre définitif); les responsabilités en matière de décisions sur l'utilisation des terres et des ressources naturelles ont été transférées, par le gouvernement fédéral, au gouvernement du Yukon, exception faite des projets de développement qui chevauchent les frontières politiques; un seul organisme de réglementation est chargé de mener les évaluations (l'Office d'évaluation environnementale et socioéconomique du Yukon).

Le chapitre 12 de l'Accord-cadre définitif et les ententes définitives conclues avec les Premières nations du Yukon exigeaient la mise sur pied, par l'intermédiaire d'une loi fédérale, d'un processus d'évaluation qui s'appliquerait à toutes les terres du Yukon : fédérales, territoriales, privées et des Premières nations. Le Conseil des Premières nations et le gouvernement du Yukon ont accepté de travailler avec le gouvernement du Canada pour établir processus d'évaluation propre au Yukon : la Loi sur l'évaluation environnementale et socioéconomique au Yukon (la Loi).

En vertu de la Loi, sont assujetties à l'évaluation toute activité de projet mentionnée aux règlements qui exige un permis ou une autorisation, la cession de droits fonciers et les projets financés par le fédéral. Le processus d'évaluation s'amorce lorsqu'un particulier ou une organisation soumet une proposition de projet à l'Office. Sur réception de la proposition, les évaluateurs étudient les répercussions environnementales et socioéconomiques éventuelles des activités proposées en recueillant et en analysant les données pertinentes. Par la suite, les évaluateurs recommandent les conditions dans lesquelles le projet devrait se dérouler, s'il y a lieu. La recommandation est ensuite soumise aux organes décisionnaires compétents : gouvernements fédéral, territorial et (ou) des Premières nations. Les organes prennent la décision définitive d'accepter, de rejeter ou de modifier la recommandation de l'Office.

Territoires du Nord-Ouest²⁰⁹

Dans la région de la vallée du Mackenzie, les questions environnementales et la délivrance des autorisations et permis sont régies par la Loi sur la gestion des ressources de la vallée du Mackenzie, les lois sur le règlement de la revendication territoriale du Saktu et des Gwich'in, et l'entente avec les Tlicho (2005). À l'origine, la Loi faisait suite à

208 Pour plus de renseignements sur le processus de réglementation au Yukon, consulter : Office d'évaluation environnementale et socioéconomique du Yukon, *Annual Report 2009/10*.

209 Pour plus de renseignements sur le processus de réglementation des Territoires du Nord-Ouest, consulter : Bureau du vérificateur général du Canada, « Affaires indiennes et du Nord Canada – La mise en valeur des ressources non renouvelables dans les Territoires du Nord-Ouest », dans *Rapport de la vérificatrice générale du Canada*, avril 2005, chapitre 6; et « La Convention définitive des Inuvialuit », dans *Rapport de la vérificatrice générale du Canada*, octobre 2007, chapitre 3.

4. Le conseil consultatif entame l'évaluation, recueille et étudie les données pertinentes auprès de la population, des gouvernements, des experts du domaine et d'autres intervenants ayant un intérêt direct dans l'activité proposée.

5. Après avoir pris en considération toutes les informations disponibles, le conseil consultatif détermine les répercussions socioéconomiques et environnementales possibles du projet proposé, formule une recommandation à l'intention de l'organisme de réglementation compétent, puis aux organismes décisionnels des gouvernements fédéral, territorial et autochtone.

6. Les organismes de réglementation étudient la recommandation du conseil consultatif et acceptent, rejettent ou modifient la proposition.

Les différends qui relèvent du projet proposé peuvent être acheminés au conseil de règlement des différends respectif dans chaque région visée par l'entente, s'il y a lieu (voir le tableau 8.1).

Dans les territoires du Nord, chaque région doit composer avec une situation et des questions de développement institutionnel qui lui est propre. Les systèmes de réglementation dans chaque territoire ayant évolué de manière indépendante, les rôles et les responsabilités de chacun diffèrent. En vertu de la Convention définitive des Inuvialuit, par exemple, différents conseils s'occupent de la pêche et la chasse, tandis qu'au Nunavut, ces deux aspects relèvent d'un seul organisme²⁰⁶. De même, le Nunavut, le Yukon et la région des Inuvialuit ont chacun des conseils chargés exclusivement des eaux, tandis que la gestion des terres dans la vallée du Mackenzie est assurée par une même entité. D'autres différences existent pour ce qui est de la constitution juridique de ces conseils, plus précisément au niveau de la structure et du mandat. S'ajoute à ces rôles et structures différents, l'incertitude quant à l'évolution des ententes parallèlement au transfert des responsabilités de gestion des terres et des eaux découlant d'autres ententes de revendications territoriales avec des gouvernements autochtones et des ententes de transfert de responsabilités entre les gouvernements fédéral, territorial et autochtone. Voici donc un aperçu des régimes de réglementation en vigueur dans chaque territoire²⁰⁷.

Tableau 8.1 : Conseils choisis de gestion des terres et des eaux dans les territoires du Nord

Territoire	Fonctions		Territoire	Fonctions		Territoire	Fonctions	
	Consultatifs	Réglementation	Réglement des différends	Office des eaux du Yukon	Office des droits de surface du Yukon	Yukon	Conseil d'aménagement du territoire du Yukon	Comité d'étude/Bureau d'examen des répercussions environnementales des Inuvialuit
Yukon	Office d'évaluation socioéconomique et environnementale du Yukon	Commission de gestion de la faune aquatique et terrestre du Yukon		Office des eaux des Territoires du Nord-Ouest	Conseils d'arbitrage [des Inuvialuit, des Gwich'in, du Sahtu]	Territoires du Nord-Ouest	Office d'examen des répercussions environnementales de la vallée du Mackenzie	Conseils d'aménagement du territoire (Gwich'in, Sahtu)
				Office des terres et des eaux de la vallée du Mackenzie			Office d'examen des terres et des eaux (Gwich'in, Sahtu, Wekeezhii)	Commission d'aménagement du Nunavut
								Commission du Nunavut chargée de l'examen des répercussions
								Nunavut
Nunavut						Nunavut		

Source : Neil McCrank. *La voie de l'amélioration : Examen du régime de réglementation dans le Nord*, rapport présenté à l'honorable Chuck Strahl, ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, par le représentant spécial du ministre, mai 2008, tableau 1.

Plusieurs différences de traitement et facteurs de complication existent selon les régions visées, mais pour illustrer notre propos, voici une version simplifiée du processus de réglementation dans le Nord :

1. Le promoteur et l'organisme de réglementation déterminent si la loi exige une évaluation.

2. Le promoteur soumet la proposition au conseil consultatif.

3. Le conseil consultatif examine la proposition et détermine si elle renferme suffisamment de renseignements pour être évaluée.

Que le gouvernement du Canada s'emploie à améliorer sa politique en matière de passation de marchés pour mieux attribuer des marchés aux entreprises qui atteignent les objectifs établis au sujet des avantages pour les Autochtones du Nord, conformément aux ententes sur les revendications territoriales, et qu'il laisse plus de temps aux entreprises autochtones du Nord pour se préparer dans le processus d'attribution.

8.2 Aperçu des régimes de réglementation du Nord

[A] mon avis, il est probablement impossible d'établir un régime de réglementation efficace sans plan d'aménagement territorial²⁰⁵.

Robert Overvoid, Office de l'aménagement territorial du Sahlu

Les systèmes de réglementation du Nord visent à assurer la gestion responsable des importantes ressources renouvelables et non renouvelables de la région. Ils émanent des ententes sur les revendications territoriales globales conclues au Yukon, aux Territoires du Nord-Ouest et au Nunavut. Nombre d'organismes de réglementation, appelés « institutions de gouvernement populaire » dans les ententes, étant ouverts aux Autochtones comme aux non-Autochtones, ont vu le jour avec ces ententes. Il s'agit de conseils cogérés par les gouvernements autochtones, territoriaux et fédéral chargés de la préservation des ressources patrimoniales, de la gestion de la chasse et de l'exploitation, de l'aménagement du territoire, de l'évaluation des répercussions environnementales et de la gestion des terres et des eaux (le tableau 8.1 dresse la liste des différents conseils dans les territoires du Nord).

fournies aux ministères sur la façon de s'acquitter de leurs obligations et ainsi que le suivi

déficient de la conformité.

Certaines raisons pouvant expliquer la préférence accordée aux entrepreneurs du Sud pour les marchés fédéraux dans le Nord ont été avancées par Tony Butler, de Pan Arctic Inuit Logistics Corporation, dans son témoignage au Comité. M. Butler a en effet présenté deux raisons principales en lien avec le processus de soumission du

gouvernement fédéral²⁰³ :

- *Évaluation des soumissions* : Les entreprises qui investissent du temps, de l'argent et des efforts pour respecter leurs engagements ou même les dépasser sont jugées selon les mêmes critères que celles qui ne le font pas. Cela n'encourage pas les entreprises à investir pour garantir une participation importante des Inuits, source d'avantages durables.

- *Connaissance des possibilités* : Comme certains organismes d'État et certaines initiatives fédérales ne sont pas soumis au processus d'examen des acquisitions, les obligations en vertu des revendications territoriales peuvent ne pas être prises en considération ou l'être trop tard durant le processus [...] il est [donc] difficile pour les Inuits de déployer les efforts opportuns pour établir des partenariats ou des coentreprises.

Pour remédier à la situation, M. Butler a expliqué que le gouvernement doit, dans le cadre de l'évaluation des soumissionnaires retenus, mettre graduellement en place une méthode d'évaluation du rendement antérieur pour tenir compte des taux de succès. Il doit également créer un mécanisme permettant d'évaluer les résultats quantitatifs et qualitatifs des soumissionnaires, et prévoir un laps de temps, dans le processus de soumission, pendant lequel les entreprises autochtones peuvent se doter d'une capacité corporative²⁰⁴.

Malgré quelques mesures positives adoptées par le gouvernement fédéral pour remédier aux problèmes susmentionnés, dont celles mentionnées en réponse aux conclusions de la vérificatrice générale du Canada, les témoignages présentés au Comité laissent fortement croire à la persistance de lacunes dans l'approvisionnement auprès des entreprises autochtones du Nord. Le Comité recommande donc ce qui suit :

203 Comité, *Témoignages*, 3^e session, 40^e législature, 25 mai 2010, 1535.
204 *Ibid.*

lesquels limitent généralement les demandes de marchés fédéraux aux entreprises autochtones.

Différentes évaluations internes réalisées par le gouvernement fédéral reconnaissent que la Stratégie est un outil sous-utilisé pour la croissance des entreprises autochtones¹⁹⁸. Ce point de vue est partagé par divers témoins ayant comparu devant le Comité. De façon générale, les témoins ont affirmé que la Stratégie n'est qu'un ensemble de lignes directrices facultatives et que le gouvernement fédéral n'est pas suffisamment déterminé à promouvoir activement et à favoriser la participation des entreprises autochtones aux marchés fédéraux. Par exemple, Nicole Sikma, d'Arctic Cooperatives Limited, a déclaré ce qui suit : « le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, celui-là même qui est responsable du programme, ne respecte pas la politique¹⁹⁹ ».

À propos de l'article 24 de l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut, qui précise, de façon générale, que le gouvernement du Canada doit élaborer des politiques sur l'approvisionnement auprès des Autochtones pour tous les marchés au Nunavut²⁰⁰, Paul Kaludjak, de Nunavut Tunngavik Incorporated, a soulevé la question de la préférence accordée aux entreprises non autochtones du Sud :

Nous sommes constamment aux prises avec les entrepreneurs du Sud. Dans beaucoup d'occasions, l'entrepreneur local perd parce qu'il a été incapable de faire reconnaître sa prépondérance aux termes de la politique issue de l'accord sur les revendications territoriales [...] Si vous voulez faire des affaires au Nunavut, les gens là-bas ont un avantage de 21 p. 100 dans l'examen des contrats en tout temps [...]²⁰¹

Dans son rapport de 2007 sur la Convention définitive des Inuvialuit, la vérificatrice générale du Canada se disait elle aussi d'avis que, en dépit de la Stratégie, les entreprises autochtones demeurent désavantagées pour ce qui est des marchés fédéraux²⁰². La vérificatrice s'est penchée sur l'article 16 de la Convention, qui oblige les organismes fédéraux à informer les Inuvialuit des contrats soumis à un appel d'offres et renferme des dispositions relatives à la préférence accordée aux entreprises inuvialuit pendant le processus de soumission et d'évaluation. Au terme de la vérification, la vérificatrice a conclu à des lacunes au chapitre de la communication des obligations en matière de contrats des ministères fédéraux, mentionnant au passage le manque de lignes directrices

- 198 Voir, par exemple, AINC, *Vers un nouveau cadre fédéral pour le développement économique des Autochtones* : Annexes, 2008.
- 199 Comité, *Témoignages*, 2^e session, 40^e législature, 24 novembre 2009, 1830.
- 200 Pour plus de renseignements sur la politique de passation de marchés du gouvernement fédéral relative aux ententes de revendications territoriales globales, consulter : Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, *Avis sur la Politique des marchés 1997-8*, 10 décembre 1997.
- 201 Comité, *Témoignages*, 2^e session, 40^e législature, 24 novembre 2009, 1045.
- 202 Voir Bureau du vérificateur général du Canada, « La Convention définitive des Inuvialuit », dans *Rapport de la vérificatrice générale du Canada*, octobre 2007, chapitre 3.

- 195 Bureau du vérificateur général du Canada. « Affaires indiennes et du Nord du Canada – Transfert des responsabilités fédérales à la population du Nord », dans *Rapport de la vérificatrice générale du Canada*, novembre 2003, chapitre 8, p. 9.
- 196 AINC. *Évaluation de la stratégie d'approvisionnement auprès des entreprises autochtones*, Direction générale de l'évaluation et de la vérification interne, août 2002.
- 197 Selon AINC, (Guide électronique sur la façon de faire des affaires avec le gouvernement du Canada, Module 1 *Stratégie d'approvisionnement auprès des entreprises autochtones*), le perfectionnement des fournisseurs « est offert par les ministères et les organismes et vise à informer les fournisseurs autochtones sur ce qu'achètent les différents ministères; sur les personnes qui prennent les décisions d'achat dans ces ministères; sur les critères dont ces personnes tiennent compte quand elles effectuent les achats; sur le mode d'achat; sur la façon dont sont évalués et admis les fournisseurs éventuels ».

À propos des exigences en matière de contrat des ententes sur les revendications territoriales globales, la Stratégie d'approvisionnement auprès des entreprises autochtones (la Stratégie) vise à : « stimuler le développement des entreprises autochtones et [à] augmenter le nombre de firmes autochtones qui postulent et qui obtiennent des contrats fédéraux¹⁹⁶ ». La Stratégie a pour but d'accroître la participation des entreprises autochtones aux marchés fédéraux par différents moyens, notamment le perfectionnement des fournisseurs¹⁹⁷ et les marchés réservés obligatoires et facultatifs,

Les règlements de revendications territoriales globales renforcent souvent des dispositions en matière de développement économique qui obligent le Canada à conclure des marchés d'approvisionnement ou à acquérir des biens, des services et des travaux de construction de manière équitable et transparente, et à ouvrir le processus d'appels d'offres aux groupes autochtones des régions visées par de tels règlements.

8.1.5 Approvisionnement dans le Nord

Que le gouvernement du Canada collabore avec les peuples autochtones et l'industrie du Nord en vue d'établir un mécanisme de règlement formel des différends avant la présentation d'un projet de développement dans les territoires du Nord.

Recommandation 26

recommande donc ce qui suit :

À la lumière de cette constatation, le Comité estime que lorsque surviennent des différends dans la mise en œuvre des traités, il faut se tourner vers les mécanismes appropriés pour les résoudre, notamment la médiation et l'arbitrage. Afin d'informer toutes les parties dans leurs efforts visant à simplifier les projets de développement et à réduire au minimum les conflits éventuels, le Comité croit qu'il est nécessaire que le gouvernement fédéral élabore et mette en œuvre un mécanisme de règlement formel des différends, conformément aux ententes sur les revendications territoriales. Le Comité

pense que ce processus a pour but de rendre plus efficace l'entente sur les revendications territoriales¹⁹⁵

Nombre de représentants de l'industrie ont fait valoir au Comité que pour la mise en œuvre des ententes sur les revendications territoriales, les exigences de consultation des Autochtones avant l'élaboration d'un projet de développement ne sont pas claires. Parmi ces témoins, Hugh Wilson, de Tyhee Development Corporation, a indiqué que ce flou favorisait les désaccords et les conflits entre les parties¹⁹².

De même, d'autres représentants de l'industrie ont mentionné que lorsque surviennent des conflits durant la négociation d'une entente concernant un projet de développement, à défaut d'un mécanisme approprié, les promoteurs n'ont souvent d'autre choix que de faire des compromis s'ils veulent faire approuver le projet. À ce propos, Mike Peters, de l'Association canadienne des producteurs pétroliers, a mentionné ce qui suit :

Le règlement des revendications territoriales de la vallée du Mackenzie prévoit des processus de résolution des conflits, mais aucun mécanisme de ce genre n'a été mis en place¹⁹³.

En 2008, le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones s'est penché sur le manque de volonté du gouvernement fédéral de dénouer les impasses sur des questions de financement et de mise en œuvre, indiquant que la réticence du gouvernement à soumettre les conflits à l'arbitrage minait les nouveaux rapports que visent à établir les traités :

Privés du recours à un mécanisme efficace d'arbitrage prévu à leurs ententes, les signataires autochtones se tournent vers les tribunaux pour régler leurs différends¹⁹⁴.

Les opinions exprimées au Comité par les témoins, de pair avec l'étude du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones, trouvent leur appui dans les déclarations du Bureau du vérificateur général du Canada. À propos des mécanismes de résolution des différends, le rapport de 2003 concluait ce qui suit :

Nous avons constaté qu'au cours des 10 premières années d'existence des ententes aucun cas n'a été soumis aux conseils d'arbitrage. Pourtant, des différends subsistent. De plus, s'il est vrai que le Canada ne peut accepter d'être soumis à une décision d'une tierce partie quand il s'agit de questions financières, cela veut dire qu'aucun différend en cette matière ne peut être réglé par voie d'arbitrage. Il est donc illusoire de croire que l'arbitrage puisse régler quelque différend que ce soit lorsque des fonds sont en jeu et de

- 192 *Ibid.*
- 193 Comité, *Témoignages*, 2^e session, 40^e législature, 16 juin 2009, 0900.
- 194 Sénat, Comité permanent des peuples autochtones, *Respecter l'esprit des traités modernes : éliminer les échappatoires – Rapport intérimaire – Étude spéciale sur la mise en œuvre des ententes sur les revendications territoriales globales au Canada*, mai 2008, p. 19.

189	<i>Ibid.</i>
190	Comité, <i>Témoignages</i> , 2 ^e session, 40 ^e législature, 16 juin 2009, 0905.
191	Comité, <i>Témoignages</i> , 2 ^e session, 40 ^e législature, 19 novembre 2009, 1320.

Les ententes sur les revendications territoriales globales dans le Nord renforcent des chapitres qui définissent une série de processus de résolution des différends susceptibles d'opposer les parties. Au nombre de ces processus figurent les conseils d'arbitrage, qui sont habilités à rendre des décisions ayant force exécutoire. Exception faite de la Convention définitive des Inuvialuit, il faut obtenir le consentement de toutes les parties visées pour soumettre un différend à l'arbitrage.

8.1.4 Mécanismes de résolution des différends

Que le gouvernement du Canada collabore avec les organisations autochtones et l'industrie en vue d'élaborer un modèle pour l'élaboration d'ententes sur les répercussions et les avantages, qui pourrait préciser les rôles et les obligations des parties.

Recommandation 25

Le Comité s'entend essentiellement sur la nécessité de mieux définir les rôles et les responsabilités afin de mettre en œuvre efficacement les ERA en voie d'élaboration. En conséquence, il recommande ce qui suit :

Pour régler le problème concernant la clarté des rôles et des responsabilités des gouvernements, de l'industrie, des organisations autochtones et de la population, Hugh Wilson, de Tyhee Development Corporation, a proposé que le gouvernement fédéral élabore une politique qui orienterait toutes les parties dans l'élaboration d'une ERA appropriée¹⁹¹.

Les communautés ne sont pas toujours bien informées de l'ensemble de ces avantages, ce qui mène à des discussions tortueuses et à une augmentation des exigences¹⁹⁰.

L'une des principales préoccupations exprimées par les témoins à propos des ERA avait trait au respect des dispositions et le rôle des parties dans la conformité. Des représentants de l'industrie ont aussi parlé d'un manque de transparence relativement aux ententes sur les avantages pour expliquer les difficultés rencontrées dans la promotion de certains projets dans le Nord, les ententes confidentielles s'adressant exclusivement aux parties concernées. Comme l'a fait valoir Mike Peters, de l'Association canadienne des producteurs pétroliers :

comme le renforcement des capacités, les traditions autochtones ou encore l'impact écologique d'un projet de développement¹⁸⁹.

De même, en mars 2009, la Land Claims Agreement Coalition a publié une politique type sur la mise en œuvre des traités, précisant que :

Cette politique vise principalement à ce que le gouvernement du Canada collabore avec les signataires autochtones pour faire en sorte que chaque traité moderne soit pleinement mis en œuvre conformément à son esprit et à son intention, ainsi qu'aux objectifs de développement des négociations de traités au Canada, et à l'honneur de la Couronne¹⁸⁷.

Puisqu'on s'entend généralement pour dire que la collaboration est nécessaire pour régler les différends entre les parties relativement aux ententes sur les revendications territoriales globales, le Comité recommande ce qui suit :

Recommandation 24

Que le gouvernement du Canada, en partenariat avec les organismes concernés, qui pourraient inclure la Land Claims Agreement Coalition, définisse des mesures concrètes pour résoudre les problèmes de mise en œuvre et pour fournir les ressources nécessaires à la transition et à la mise en œuvre, avec l'accord de toutes les parties.

Les paragraphes qui suivent reprennent quelques-unes des principales questions soulevées par les témoins au chapitre de la gouvernance et de la mise en œuvre des ententes sur les revendications territoriales. Les questions de mise en œuvre qui ne sont pas strictement liées à la gouvernance (le développement économique général, l'acquisition de compétences et les perspectives du marché du travail, la santé et le soutien des entreprises autochtones) sont traitées un peu plus loin.

8.1.3 Ententes sur les répercussions et les avantages (ERA)

L'Organisation nationale de la santé autochtone (ONSA) définit l'entente sur les répercussions et les avantages comme un accord *confidentiel* négocié dans le contexte du développement des ressources et conclu entre une entreprise, un gouvernement provincial ou territorial, et les organisations autochtones touchées¹⁸⁸. Ces ententes visent principalement à fixer les conditions dans lesquelles un peuple autochtone tirera profit d'un projet de développement. Une ERA peut mettre l'accent sur des avantages économiques, ou encore renvoyer à des éléments socioéconomiques et environnementaux plus vastes,

- 187 Land Claims Agreement Coalition, *Honour, Spirit and Intent: A Model Canadian Policy on the Full Implementation of Modern Treaties Between Aboriginal Peoples and the Crown*, 21 novembre 2008. [traduction]
- 188 Cathleen Knotsch et Jacsek Warda, *Impact Benefit Agreements: A Tool for Healthy Communities?*, Organisation nationale de la santé autochtone, juillet 2009.

- 183 Sénat, Comité permanent des peuples autochtones. *Respecter l'esprit des traités modernes : éliminer les échappatoires – Rapport intermédiaire – Étude spéciale sur la mise en œuvre des ententes sur les revendications territoriales globales au Canada*, mai 2008.
- 184 Comité, *Témoignages*, 2^e session, 40^e législature, 19 novembre 2009, 2020.
- 185 Comité, *Témoignages*, 2^e session, 40^e législature, 5 novembre 2009, 1105.
- 186 AINC, *Évaluation de l'incidence des ententes sur les revendications territoriales globales*. Direction générale de l'évaluation, de la mesure du rendement et de l'examen, Secteur de la vérification et de l'évaluation, 17 février 2009.

- En partenariat avec les organisations autochtones et d'autres ministères et organismes fédéraux, songer à diriger l'établissement d'une politique sur la mise en œuvre des revendications territoriales globales qui clarifierait les rôles et les responsabilités ainsi que l'approche fédérale liée à la mise en place des ententes sur les revendications territoriales globales¹⁸⁶.
- De façon générale, les parties aux ententes s'entendent pour dire que des efforts supplémentaires sont nécessaires pour corriger les lacunes de la mise en œuvre des ententes sur les revendications territoriales. Par exemple, en février 2009, AINC a publié une évaluation interne de l'incidence des ententes sur les revendications territoriales globales et a recommandé ce qui suit :
- Belinda Webb, d'Inuit Tapiriit Kanatami, a indiqué que la collaboration était nécessaire pour respecter l'esprit et l'intention des ententes de revendications territoriales : « [t]ous les domaines de responsabilité clés dans le cadre des ententes de l'Inuit Nunangat, comme la gestion de la faune, la planification de l'utilisation des terres, l'évaluation environnementale et les régimes d'examen des projets, sont fondés sur les principes de la cogestion¹⁸⁵ ».
 - Darrell Beaulieu, de la Northern Aboriginal Business Association, a déclaré que : « [l']une des questions qu[e] soulève la Land Claims Agreement Coalition est que les Gwich'in et les Sautleux ainsi que les Tlicho ont conclu des ententes, mais que celles-ci ne sont pas appliquées intégralement à leur avantage, contrairement à ce qu'ils avaient compris au moment où ils négociaient¹⁸⁴ ».
 - Belinda Webb, d'Inuit Tapiriit Kanatami, a indiqué que la collaboration était nécessaire pour respecter l'esprit et l'intention des ententes de revendications territoriales : « [t]ous les domaines de responsabilité clés dans le cadre des ententes de l'Inuit Nunangat, comme la gestion de la faune, la planification de l'utilisation des terres, l'évaluation environnementale et les régimes d'examen des projets, sont fondés sur les principes de la cogestion¹⁸⁵ ».
- Ce point de vue est aussi celui de nombreux témoins qui ont comparu devant le Comité dans le cadre de la présente étude. Par exemple :
- En mai 2008, le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones a recommandé plusieurs réformes des politiques et pratiques de mise en œuvre du gouvernement fédéral, dont une collaboration plus étroite avec la Land Claims Agreements Coalition¹⁸³.

180	Comité, <i>Témoignages</i> , 3 ^e session, 40 ^e législature, 6 mai 2010, Sheila Fraser, vérificatrice générale du Canada, Bureau du vérificateur général du Canada, 1635.
181	Bureau du vérificateur général du Canada, « Affaires indiennes et du Nord Canada – Les revendications territoriales globales », dans <i>Rapport du vérificateur général du Canada</i> , septembre 1998, chapitre 14.
182	Bureau du vérificateur général du Canada, « Affaires indiennes et du Nord Canada – Transfert des responsabilités fédérales à la population du Nord », dans <i>Rapport de la vérificatrice générale du Canada</i> , novembre 2003, chapitre 8.

- Des groupes de signataires autochtones du Canada ont créé, en 2003, la Land Claims Agreements Coalition, pour prôner l'amélioration des politiques et pratiques de mise en œuvre.
- En 1998, le vérificateur général a critiqué le rôle du fédéral dans la mise en œuvre des ententes de règlement sous différents aspects¹⁸¹; un deuxième rapport, paru en 2003, faisait état de lacunes permanentes dans les pratiques de mise en œuvre, par le gouvernement, de l'entente avec les Gwich'in et de l'accord du Nunavut¹⁸². Le rapport faisait état de désaccords non réglés sur l'interprétation et la mise en œuvre des traités.

Les signataires autochtones de certaines ententes de revendications territoriales globales, de même que d'autres organismes, avancent que, même si le gouvernement fédéral suit à la lettre les ententes existantes en ce qui a trait au transfert de fonds et à la reconnaissance des droits fonciers des signataires autochtones, il ne respecte pas l'esprit des objectifs des ententes :

8.1.2. Mise en œuvre des accords

Que le gouvernement du Canada définit et mette en œuvre des mécanismes tels que des accords pluriannuels de contribution financière, si possible, de sorte que les collectivités autochtones, dans leurs démarches de négociation d'ententes d'autonomie gouvernementale, reçoivent un financement suffisant et opportun.

Recommandation 23

En vue de corriger la situation dans les collectivités qui n'ont pas encore réglé leurs revendications territoriales, le Comité est d'accord avec la vérificatrice générale, pour qui il est nécessaire d'établir des mécanismes tels que des ententes de financement pluriannuelles pour appuyer les collectivités autochtones dans leurs efforts de négociation d'ententes sur l'autonomie gouvernementale. Par conséquent, le Comité recommande ce qui suit :

professionnelles, qu'elle les a empêchés de payer leurs employés et qu'elle leur a fait perdre des employés d'expérience. Ces effets peuvent à leur tour se répercuter sur la capacité des Premières nations de participer aux négociations [...]. Pour nous, la solution pour tout cela consiste en accords [de financement] pluriannuels¹⁸⁰.

délais seraient beaucoup moins longs, les coûts moins élevés et ainsi de suite si l'on connaissait les règles et les lignes directrices¹⁷⁷ ».

- Steve Nitah, chef de la Première nation des Dénés de Lutsel-K'e, Dénés de l'Akatcho visés par le Traité no 8, a mentionné qu'en ce qui a trait à l'inaliénabilité des terres : « [o]n a prévu la possibilité qu'un projet économique soit réalisé sur une partie des terres déclarées inaliénables. Dans les trois années qui ont suivi, nous n'avons pas réussi à tirer profit de cette condition particulière, puisque nous sommes incapables d'obtenir du gouvernement fédéral une entente économique provisoire, que nous voudrions voir associée à cette déclaration d'inaliénabilité¹⁷⁸. »

Pour accélérer le développement économique, Floyd Roland, premier ministre des Territoires du Nord-Ouest, a déclaré que ce qu'il faut, c'est « un plan global pour les Territoires du Nord-Ouest, un plan élaboré par les gens du Nord et soutenu par le gouvernement fédéral, [...] qui saura aussi orienter les négociations concernant les systèmes de gouvernance, plus précisément les accords sur l'utilisation des terres et des ressources et les ententes sur l'autonomie gouvernementale¹⁷⁹ ».

A la lumière des nombreux témoignages qui lui ont été présentés sur les avantages des ententes sur les revendications territoriales globales et l'autonomie gouvernementale pour le développement économique, le Comité recommande ce qui suit :

Recommandation 22

Que le gouvernement du Canada collabore avec les organisations autochtones, les gouvernements territoriaux et les ministères et organismes fédéraux en vue d'accélérer le règlement de toutes les revendications territoriales en suspens et la conclusion d'ententes d'autonomie gouvernementale dans les territoires du Nord.

Dans son rapport du printemps 2010, la vérificatrice générale du Canada, Sheila Fraser, a dévoilé l'existence d'un important problème au chapitre du financement fourni par le gouvernement fédéral aux gouvernements autochtones, pour les aider à acquiescer l'autonomie gouvernementale. Dans son témoignage au Comité, M^{me} Fraser a mentionné ce qui suit :

En moyenne, les accords que nous avons examinés avaient été signés plus de six mois après le début de l'exercice, et plusieurs l'avaient été dans le dernier mois avant l'expiration de l'accord. Les représentants nous ont expliqué que cette situation les a obligés à payer des frais de découvert et des pénalités, qu'elle a nui à leurs relations

177 Ibid., 1350.
178 Ibid., 2000.
179 Ibid., 0835.

- rendications territoriales aux Territoires du Nord-Ouest, la vérificatrice générale du Canada a conclu que les efforts déployés par le gouvernement fédéral pour régler les rendications territoriales et conclure des accords d'autonomie gouvernementale représentent un pas important vers le développement durable et équilibré, mais elle a souligné par ailleurs qu'il restait beaucoup à faire pour régler les rendications en suspens et mettre pleinement en œuvre l'autonomie gouvernementale¹⁷³.
- La vérificatrice générale a également présenté des preuves des répercussions des règlements de rendications territoriales sur les possibilités de développement économique dans le Nord. Elle mentionne en effet dans son rapport que :
- La conclusion d'ententes avec les peuples autochtones stipulant le droit à l'autonomie gouvernementale et le droit de propriété des terres et des ressources est importante à l'égard du développement économique et de la protection environnementale, parce que ces ententes fournissent un degré de certitude et de prévisibilité aux entreprises, à l'industrie, aux communautés et aux gouvernements¹⁷⁴.
- Comme l'a mentionné au Comité Ronnie Campbell, vérificateur général adjoint, à propos des demandes de projets de développement dans les Territoires du Nord-Ouest :
- [...] dans les régions où aucune entente de règlement de revendication territoriale n'était en place, un nombre considérable de demandes avaient été renvoyées à la Couronne aux fins de consultation supplémentaire, reflétant, je pense, le fait que les groupes autochtones n'avaient pas le sentiment d'avoir été consultés de manière adéquate. Nous avons comparé cette situation avec celle dans les régions où il y avait eu règlement des revendications territoriales, et avons constaté que, dans aucun de ces cas, il n'avait été nécessaire de faire un renvoi aux fins de nouvelles consultations¹⁷⁵.
- En ce qui a trait aux revendications territoriales, les témoins se sont entendus pour dire que les ententes étaient avantageuses pour les habitants du Nord puisqu'elles mettent en place les éléments nécessaires au développement économique. Par exemple :
- Donald Balsillie, de Dezé Energy Corporation, a indiqué qu'en ce qui a trait aux processus de règlement des revendications territoriales, « [...] les cas pour l'accord sur la revendication territoriale du Nunavut¹⁷⁶.
 - Hugh Wilson, de Tyhee Development Corporation, a affirmé que les revendications territoriales ne règlent pas tous les problèmes, mais [qu']elles facilitent la négociation et la coopération, comme cela a été le

173	Vérificatrice générale du Canada, <i>Pour un développement durable dans les Territoires du Nord-Ouest</i> , Rapport de la vérificatrice générale du Canada, printemps 2010, chapitre 4.
174	<i>Ibid.</i>
175	Comité, <i>Témoignages</i> , 3 ^e session, 40 ^e législature, 6 mai 2010, 1710.
176	Comité, <i>Témoignages</i> , 2 ^e session, 40 ^e législature, 19 novembre 2009, 1345.

- propriété de grandes parcelles de terre détenues en fief simple¹⁷⁰ avec droits sur les ressources souterraines de petites portions de ces terres;

- droits de chasse, de pêche et de trappage;

- participation à des conseils de cogestion ayant compétence sur la faune et l'environnement;

- plusieurs autres avantages inhérents à ces types d'ententes, dont le versement de redevances minières, l'embauche préférentielle au gouvernement et la participation relative aux parcs nationaux.

Comme l'ont indiqué, en 2009, les auteurs d'une étude menée par l'Institut de recherche sur la politique publique (IRPP), les lacunes au chapitre des ententes sur les revendications territoriales globales traitant d'autonomie gouvernementale dans le Nord découlent « d'une préférence de longue date accordée [par les gouvernements fédéral et territoriaux] aux gouvernements publics plutôt qu'aux gouvernements autochtones à l'échelle locale et régionale¹⁷¹ », de sorte que les responsabilités en matière de gouvernance soient partagées par l'ensemble de la population locale, Autochtones et non-Autochtones. L'étude révèle cependant qu'un cadre d'autonomie gouvernementale s'appuyant sur les progrès accomplis au Yukon commence à émerger des dernières négociations sur l'autonomie gouvernementale, ce qui fait que « les ententes sont conclues avec les ayants droit plutôt qu'avec les agrégations définies par le gouvernement »; le gouvernement public se limiterait donc à un concept administratif plutôt qu'à une autorité gouvernementale légale. L'entente sur les revendications territoriales globales conclue à l'extérieur du Yukon et qui englobe l'autonomie gouvernementale — l'Accord sur les revendications territoriales et l'autonomie gouvernementale du peuple tlicho (2003), Territoires du Nord-Ouest — constitue un bon exemple, comme le relève l'étude de l'IRPP. « L'accord du peuple tlicho comporte des dimensions de gouvernement public résiduelles, mais il fait également référence au principe selon lequel le gouvernement des Premières nations contrôle les décisions des nouveaux gouvernements communautaires¹⁷². »

Dans le cadre de l'étude du Comité, de nombreux témoins ont parlé des avantages économiques, pour les collectivités du Nord, des ententes sur les revendications territoriales globales. Au terme d'une vérification récente des ententes sur les

170	Définition : titre qui signifie la propriété de tous les droits sur une partie d'un bien immobilier, assujettie uniquement aux limites des quatre pouvoirs de gouvernement (taxation, expropriation, police et désobéissance).
171	Doug McArthur, « The Changing Architecture of Governance in Yukon and the Northwest Territories », dans <i>The Art of the State. Volume IV: Northern Exposures: Peoples, Powers and Prospects in Canada's North</i> , sous la direction de Frances Abele et coll., Institut de recherche en politiques publiques, 2009, p. 187-231.[traduction]
172	<i>Ibid.</i>

plupart; et pouvoirs en matière de taxation des occupants des terres visées par les règlements¹⁶⁶.

Comparativement au Yukon, nombre de questions de gouvernance ne sont pas encore réglées pour les Premières nations et les Métis des Territoires du Nord-Ouest. Alors que les ententes sur les revendications territoriales au Yukon ont été conclues par l'intermédiaire d'une entente-cadre définitive unique, simplifiant ainsi le processus de règlement pour les Premières nations du Yukon, cela n'a pas été le cas pour les Premières nations et les Métis des Territoires du Nord-Ouest. Le gouvernement fédéral a accepté les revendications des Dénés (1976) et des Métis (1977) à condition qu'une seule entente soit négociée; une entente définitive a donc été élaborée, mais les Dénés et les Métis l'ont rejetée. Devant l'impossibilité d'établir un processus pour l'ensemble des Territoires du Nord-Ouest, le gouvernement fédéral a accepté de négocier sur une base régionale. C'est ainsi que les Gwich'in, les Sahlu et les Tlicho ont réglé leurs revendications régionales, tandis que les groupes de l'Akaticho, les Premières nations du Dehcho et la Nation métisse des Territoires du Nord-Ouest en sont encore à négocier¹⁶⁷.

Des ententes sur les revendications territoriales globales ont été conclues avec les Inuvialuit et les Inuits du Nunavut, mais aucun des deux groupes n'a conclu d'accord en matière d'autonomie gouvernementale; ils ne participent donc pas à la formulation des lois ou à l'administration des services sociaux sur leurs terres du seul fait de l'établissement de leurs revendications territoriales respectives. Même si la Convention définitive des Inuvialuit et l'entente sur les revendications territoriales du Nunavut diffèrent à bien des égards, elles partagent des éléments fondamentaux¹⁶⁸ - outre l'indemnisation versée aux sociétés qui les représentent (la Société régionale inuvialuit et la Nunavut Tunngavik Incorporated, respectivement¹⁶⁹), le gouvernement fédéral a garanti de manière explicite les droits et les avantages suivants aux sociétés qui les représentent :

- 166 Pour plus de renseignements, consulter : Doug McArthur, « The Changing Architecture of Governance in Yukon and the Northwest Territories », dans *The Art of the State, Volume IV: Northern Exposure: Peoples, Powers and Prospects in Canada's North*, sous la direction de Frances Abele et coll., Institut de recherche en politiques publiques, 2009, p. 187-231.
- 167 Voir AINIC, *Note d'information générale sur les politiques du Canada sur l'autonomie gouvernementale et les revendications territoriales et état actuel des négociations*.
- 168 Pour plus de renseignements, consulter : Graham White, « Nunavut and the Inuvialuit Settlement Region: Differing Models of Northern Governance », dans *The Art of the State, Volume IV: Northern Exposure: Peoples, Powers and Prospects in Canada's North*, sous la direction de Frances Abele et coll., Institut de recherche en politiques publiques, 2009, p. 283-316.
- 169 Selon White (2009), « ces sociétés sont les principaux organismes représentant les bénéficiaires inuvialuit et inuits dans les échanges avec le gouvernement sur la mise en œuvre des revendications territoriales ». [traduction]

des parcelles de terres ancestrales en échange d'une indemnisation monétaire par le fédéral et d'autres dispositions sur les questions suivantes :

- propriété et utilisation des terres, des eaux et des ressources naturelles, y compris les ressources souterraines;
- gestion des terres, des eaux et des ressources naturelles, y compris la faune aquatique et terrestre;
- exploitation des ressources halieutiques et fauniques;
- protection et évaluation de l'environnement;
- développement économique;
- emploi;
- contrats du gouvernement;
- transferts de capital;
- redevances sur le développement des ressources;
- ententes sur les répercussions et les avantages;
- parcs et zones de conservation;
- épanouissement culturel et social;
- poursuite de l'application des fonds et programmes s'adressant aux Autochtones;
- dans certains cas, ententes d'autonomie gouvernementale et de gouvernement populaire.

La mesure dans laquelle les ententes sur les revendications territoriales globales sont mises en œuvre, et les circonstances dans lesquelles elles sont négociées diffèrent toutefois au sein des régions visées.

Au Yukon, le gouvernement territorial assume la plupart des pouvoirs de nature provinciale, dont le contrôle de l'utilisation des terres et des ressources, et la plupart des Premières nations exercent des pouvoirs d'autonomie gouvernementale visant à faciliter le développement économique de leurs terres. En particulier, les Premières nations du Yukon qui s'autogouvernent ont compétence sur les municipalités, en plus d'exercer nombre des pouvoirs du gouvernement territorial : propriété et compétence à l'égard des terres visées par des ententes et des résidents; autorité en matière de culture, de patrimoine et de services sociaux; participation directe à la prise de décisions au sein des conseils de gestion des ressources, représentés à 50 % par les Premières nations pour la

- L'entente avec les Dénés et Métis du Sathu, portant sur la vallée du Mackenzie des Territoires du Nord-Ouest (1994);
- L'accord sur les revendications territoriales et l'autonomie gouvernementale avec le peuple Tlicho (2003), région de North Slave des Territoires du Nord-Ouest.

Figure 8.1 : Traités modernes au Canada



Des ententes sur les revendications territoriales ont été conclues avec la majorité des peuples autochtones dans les territoires du Nord, mais ces ententes ont créé différents degrés de contrôle et types d'arrangements avec les gouvernements fédéral, provinciaux et autochtones. Globalement, ces ententes exigent des collectivités autochtones visées qu'elles renoncent à une partie de leurs droits ou revendications sur

relativement à la législation et à l'administration des services sociaux. Elles reconnaissent la compétence des gouvernements autochtones en matière d'éducation, de santé, de justice et de services sociaux¹⁶³. En 1995, l'acceptation politique générale du concept a amené le gouvernement fédéral à reconnaître le droit inhérent des Autochtones à l'autonomie gouvernementale en vertu de l'article 35. Selon cette nouvelle politique, les droits à l'autonomie négociés pourraient être protégés par l'article 35 en tant que droits issus de traités, dans les nouveaux traités, dans le cadre d'ententes sur les revendications territoriales globales ou dans des ajouts à des traités existants, mais ils pourraient aussi être mis en application autrement que dans des traités. La politique énonçait différentes approches de l'autonomie gouvernementale pour les Premières nations, les Inuits et les Métis et stipulait que les gouvernements provinciaux et territoriaux devaient être parties à l'entente si la question visée relevait de leur compétence¹⁶⁴.

Étant donné que les ententes sur les revendications territoriales globales et l'autonomie gouvernementale établissent les droits en matière de gouvernance sur des questions comme la propriété des terres et l'utilisation des ressources, elles sont importantes pour le développement économique. Elles fournissent en effet un degré de certitude et de prévisibilité aux entreprises, à l'industrie, aux collectivités et aux gouvernements. Presque toutes les terres dans les territoires du Nord font l'objet d'ententes, conclues ou en cours de négociation, sur des revendications territoriales.

On dénombre actuellement 16 règlements de revendications territoriales globales dans les territoires du Nord, dont ceux-ci (voir le tableau C-2 de l'annexe C pour plus de détails sur ces ententes) :

- La Convention définitive des Inuvialuit, Arctique de l'Ouest (1984);
- L'Entente sur les revendications territoriales globales avec les Gwich'in (1992), partie Nord-Ouest des Territoires du Nord-Ouest et partie Nord-Est du Yukon;
- L'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut (1993), Arctique de l'Est;
- L'Accord-cadre définitif avec le Conseil des Indiens du Yukon (1993), aux termes duquel 11 des 14 bandes indiennes ont conclu des ententes;

- 163 Stephanie Irribacher Fox, *Governance in Canada's Northwest Territories: Emerging Institutions and Governance Issues*, University of Cambridge, Angleterre, et Yellowknife, T.N.-O., présentation à la réunion publique de 2004 du Northern Research Forum : *The Resilient North—Human Responses to Global Change*.
- 164 Pour plus de renseignements sur l'élaboration d'ententes sur l'autonomie gouvernementale des Autochtones, consulter : Mary C. Hurley, *L'autonomie gouvernementale des Autochtones*, Service d'information et de recherche parlementaires, PRB-09-16-f, 15 décembre 2009.

Le concept de la gouvernance, un élément clé du développement économique des territoires du Nord, prend diverses formes et fait intervenir de nombreuses parties, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du Canada. Pour les besoins du présent rapport, et conformément aux témoignages, ce concept englobe les accords sur les revendications territoriales globales et les accords sur l'autonomie gouvernementale, les régimes de réglementation, le transfert de responsabilités, les ententes de partage des revenus tirés de l'exploitation des ressources et les accords fiscaux.

8.1 Revendications territoriales globales et autonomie gouvernementale

[L]e contrôle de la prise de décision est un élément essentiel au développement économique [...] Quand c'est un organisme à l'extérieur d'une nation indigène qui prend les décisions, le développement économique est voué à l'échec.

Steve Nitah, chef de la Première nation des Dènes Lutsel K'e, Dènes de l'Akaiitcho visés par le Traité n° 8

Dans les régions où les droits territoriaux des Autochtones n'ont pas été reconnus au moyen d'un traité ou d'autres dispositions légales, des revendications territoriales globales sont négociées. Les traités modernes établissent les rapports entre le signataire autochtone, le gouvernement territorial compétent et le gouvernement du Canada. Ils visent à améliorer le mieux-être social, culturel, politique et économique des peuples autochtones, tout en fournissant à tous les signataires une assise commune pour le développement profitable et durable, et l'utilisation des ressources et des terres ancestrales des Autochtones.

8.1.1 Etablissement des accords

L'élaboration d'une politique moderne sur les revendications territoriales remonte à l'arrêt historique Calder, en 1973, lorsque la Cour suprême du Canada a reconnu l'existence du titre autochtone dans la loi canadienne. Par la suite, les droits ancestraux ou issus de traités des peuples autochtones ont été reconnus et affirmés au sens de l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, modifiée en 1983 pour affirmer de manière explicite que cette protection s'étendait aux ententes modernes sur les revendications territoriales¹⁶².

Les ententes d'autonomie gouvernementale sont des accords de partage des pouvoirs conclus entre les gouvernements fédéral, provinciaux et autochtones

162 Pour obtenir une description exhaustive des revendications territoriales globales, consulter : Mary C. Hurley, *Règlement des revendications territoriales globales*, Service d'information et de recherche parlementaires de la Bibliothèque du Parlement, PRB-09-16-f, 21 septembre 2009.

En réponse à ces préoccupations, les responsables d'AINC ont généralement déclaré qu'ils collaboreraient avec les habitants du Nord, principalement par l'intermédiaire du Conseil consultatif du programme Nutrition Nord, pour régler les problèmes découlant du nouveau programme.

Dès que le programme Nutrition Nord Canada se mettra en branle, le Comité est d'avis qu'il est important que le gouvernement du Canada fournisse des rapports d'étape réguliers sur les efforts déployés pour régler les problèmes en suspens exprimés par les différents intervenants. Aussi, le Comité recommande :

Recommandation 21

Que le gouvernement du Canada collabore avec ses partenaires et les intervenants pour tenter de régler promptement les questions en suspens exprimées par les habitants du Nord à propos de la livraison d'aliments nutritifs. En outre, à mesure que le nouveau programme se mettra en branle, le gouvernement du Canada devrait produire un rapport public biennal montrant les répercussions du nouveau programme sur l'accès à des aliments nutritifs pour les habitants du Nord.

Au cours de la période précédant la création du programme Nutrition Nord Canada, diverses organisations ont fait valoir au Comité leurs préoccupations face aux répercussions de la modification des mécanismes de livraison sur les habitants du Nord. Des détaillants tels qu'Edward Kennedy, de la North West Company, ont déclaré que la création d'une subvention au détail, et les mécanismes de reddition de compte connexes, augmenteront les coûts et la complexité de leurs activités commerciales, en raison des exigences en matière de suivi et de rapports¹⁵⁸.

Peu après l'annonce du nouveau programme, des groupes autochtones ont exprimé les craintes suivantes :

- Les collectivités isolées du Nord auront accès à moins d'aliments nutritifs abordables en raison de l'élimination de points d'entrée de la nourriture dans les grands centres urbains. Comme l'a expliqué le député de Vuntut Gwitchin, Darius Elias, « il y a un détaillant de produits alimentaires à Old Crow [...] l'accès à des aliments variés envoyés par la capitale est donc la seule option réaliste¹⁵⁹ ».

- La liste des produits alimentaires admissibles à la nouvelle subvention au détail ne tient pas compte des habitudes alimentaires traditionnelles des Autochtones du Nord, les aliments entrant dans la préparation de mets traditionnels, comme le bannock, qui contient du saindoux, ne seront pas admissibles à la subvention majorée. Comme l'a expliqué Jose Kusugak : « [...] les aliments comme le bannock et le pain de mer font partie du régime alimentaire de nombreux Inuits, en particulier lorsqu'ils vont à la chasse et en camping¹⁶⁰ ».

- Le fait que les subventions ne s'appliquent qu'aux produits traditionnels produits dans le commerce aura un effet négatif sur les pratiques traditionnelles des Autochtones du Nord, puisqu'elles ne procureront aucun des avantages découlant du troc d'aliments entre familles autochtones. Comme l'a mentionné Paul Kaludjak, président de Nunavut Tunngavik Incorporated : « J'espère que la subvention élargira cette possibilité et nous aidera à procurer de la nourriture traditionnelle à nos familles qui en ont besoin¹⁶¹ ».

158	Comité, <i>Témoignages</i> , 2 ^e session, 40 ^e législature, 19 novembre 2009, 1535.
159	« MLAs Endorse Food Mail Program », <i>Whitehorse Daily Star</i> , 13 mai 2009. [traduction]
160	« Food for Thought », <i>Northern News Services Nunavut</i> , 21 juin 2010. [traduction]
161	« Nutrition North Program Worries Some Retailers », <i>CBC News</i> , 25 mai 2010. [traduction]

Le gouvernement fédéral envisage de fournir des fonds directement aux détaillants et aux grossistes qui expédient déjà de grandes quantités de nourriture et de produits dans le Nord, d'après le poids des aliments admissibles expédiés à chaque collectivité. Selon AINC, subventionner les détaillants « leur permettra de négocier le meilleur prix possible pour leur clientèle¹⁵⁴ ». Au chapitre de la responsabilité et de la transparence, AINC précise que le nouveau programme « exiger[ra] que les détaillants prouvent qu'une subvention est accordée aux consommateurs » par le biais d'un système de traitement des demandes permettant de vérifier les factures et les documents d'expédition, de vérifications et de contrôles financiers¹⁵⁵.

Selon le témoignage de Patrick Borbey, représentant d'AINC :

Le nouveau modèle [...] instaurera une concurrence et des forces de marché qui permettront d'acheminer les aliments vers les collectivités admissibles d'une manière plus efficace et efficiente [...] AINC accordera la subvention directement aux détaillants et aux grossistes, qui établiront leur propre chaîne d'approvisionnement pour le transport des aliments vers les collectivités admissibles. Ils pourront ainsi négocier de meilleurs prix pour leurs clients et mieux contrôler la qualité¹⁵⁶.

- AINC définit ainsi les principales caractéristiques de Nutrition Nord Canada : Une liste d'admissibilité révisée qui favorise la subvention des denrées périssables les plus nutritives, dont les aliments traditionnels du commerce, et qui fait la promotion de moyens de transport plus rentables;
- La conservation des commandes personnelles, qui permettra d'établir un certain degré de concurrence chez les détaillants du Nord et d'offrir de la souplesse aux consommateurs ayant des besoins alimentaires spéciaux;
- Des moyens de transport moins coûteux pour les denrées non périssables et les articles non alimentaires; une plus grande participation de Santé Canada par l'intermédiaire d'initiatives communautaires de promotion de la santé;
- La création d'un conseil consultatif pour améliorer la gouvernance du programme;
- Une plus grande transparence en ce qui a trait à la subvention, ce qui se traduira par la responsabilisation des parties concernées¹⁵⁷.

154	<i>Ibid.</i>
155	<i>Ibid.</i>
156	Comité, <i>Témoignages</i> , 3 ^e session, 40 ^e législature, 15 juin 2010, 1535.
157	AINC, <i>Document d'information</i> , Communiqués de presse, 21 mai 2010.

supérieur à celui d'autres travailleurs au Canada, continuent de toucher ces prestations.

- Fournir des prestations supplémentaires en vertu de la DHRE afin d'égaliser les revenus nets dans les régions du Nord et du Sud. En effet, le système d'impôt progressif fait en sorte que les travailleurs du Nord paient plus d'impôts, car leurs revenus sont relativement plus élevés qu'ailleurs au Canada.

Le Comité estime qu'il est nécessaire d'améliorer la DHRE pour qu'elle compense de manière plus juste les coûts de la vie et du travail dans le Nord. Par conséquent, le Comité recommande ce qui suit :

Recommandation 20

Que le gouvernement du Canada, dans le but de faciliter le développement de l'économie du Nord en attirant et en conservant une main-d'œuvre spécialisée, envisage d'améliorer la Déduction pour les habitants de régions éloignées de sorte qu'elle compense pleinement les coûts de la vie des habitants du Nord, et d'adopter une politique pour rendre universelle la partie allouée aux voyages de la Déduction pour les habitants de régions éloignées.

7.2.2 Programme Nutrition Nord Canada

Le 21 mai 2010, le gouvernement du Canada a lancé la mise en œuvre graduelle du programme Nutrition Nord Canada, lequel remplacera le programme Aliments-poste dont la fin est prévue pour le 31 mars 2011. Ce nouveau programme a pour but de rendre les aliments sains plus accessibles et abordables pour les Canadiens qui vivent dans les collectivités isolées du Nord. Le nouveau programme, qui se déroulera par phases à compter du 3 octobre 2010, fait suite à la révision du programme Aliments-poste amorcée en novembre 2006.

Comme l'a annoncé le gouvernement fédéral, le nouveau programme passe d'une approche de subvention au transport à un modèle axé sur le commerce de détail et vise à « simplifier la chaîne d'approvisionnement et [à] réduire la manutention des aliments frais destinés au Nord¹⁵² ». La nouvelle structure de livraison du programme repose principalement sur une évaluation des options proposées dans un rapport intérimaire d'AINC, paru en mars 2009¹⁵³.

152

AINC, *Document d'information*, Communiqué de presse, 21 mai 2010.

153

Pour plus de renseignements sur le processus de révision du programme Aliments-poste, consulter : AINC, *Examen du programme Aliments-poste – Rapport provisoire*, Direction générale de la dévolution et des relations territoriales, mars 2009.

ont indiqué qu'il faut faire davantage pour corriger de manière satisfaisante les problèmes de coût de la vie auxquels font face les habitants qui vivent et travaillent dans le Nord. En particulier, les témoins ont dit au Comité que la déduction pour la résidence devrait être majorée.

Par exemple, Mary Lou Cherwaty, présidente de la Fédération du travail des territoires du Nord, a proposé de hausser d'au moins 50 % la DPRE pour contrebalancer la TPS sur les produits de base, qui coûtent généralement plus cher dans le Nord qu'ailleurs au Canada¹⁴⁷.

Diverses autres organisations ont suggéré des moyens semblables de modifier la DPRE pour qu'elle soit mieux adaptée aux réalités du Nord. Le Forum économique du Nunavut, par exemple, a proposé ce qui suit¹⁴⁸ :

- Fournir un redressement forfaitaire correspondant à l'inflation cumulative depuis l'instauration de la DPRE, en 1987, et pleine indexation par la suite.

- Pour le travail dans les régions du Grand Nord canadien, afin de tenir compte du coût de la vie plus élevé, fournir une indemnité supplémentaire à la DPRE équivalant à la prime d'éloignement versée aux employés fédéraux¹⁴⁹.

- Augmenter l'indemnité de la DPRE pour les travailleurs à faible revenu qui touchent moins que la déduction maximale pour la résidence¹⁵⁰ et indemniser ceux qui n'obtiennent de leur employeur aucun avantage relatif aux voyages¹⁵¹.

- Hausser les limites d'admissibilité à certains programmes fédéraux (p. ex. le crédit pour TPS, la prestation fiscale pour enfants) pour les travailleurs du Nord de sorte que les petits salariés, dont le revenu est relativement

147	Comité, <i>Témoignages</i> , 2 ^e session, 40 ^e législature, 19 novembre 2009, 1815; et <i>Déclaration de la Fédération du travail des Territoires du Nord</i> au Comité, 19 novembre 2009, p. 5.
148	Forum économique du Nunavut, <i>The Northern Residents Tax Deduction: A Discussion Paper</i> , 11 octobre 2007.
149	Pour plus de renseignements, consulter : Conseil national mixte, <i>Directive sur les postes isolés et les logements de l'État</i> , 1 ^{er} août 2007.
150	Étant donné que la déduction pour la résidence équivaut au moins de 16,50 \$ par jour de travail (p. ex. 365) et de 20 % du revenu net, les travailleurs à faible revenu qui touchent moins de 30 112,50 \$ par année obtiendraient moins que la déduction maximale actuelle de 6 022,50 \$.
151	Étant donné que le revenu est, en moyenne, plus élevé chez les travailleurs des territoires, les niveaux de revenu qui s'approchent du seuil de la pauvreté dans le Nord peuvent être supérieurs aux seuils d'admissibilité fixés pour certains programmes gouvernementaux à l'échelle nationale.

7.2.1 Déduction pour les habitants de régions éloignées

La Déduction pour les habitants de régions éloignées (DHRE), mentionnée à l'article 110.7 de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, vise à attirer les travailleurs spécialisés dans les collectivités isolées du Nord en les indemnisant pour les coûts additionnels occasionnés par la vie dans ces régions. Deux déductions fiscales sont proposées aux personnes qui habitent dans la zone nordique, ce qui comprend les territoires, pendant une période minimale de six mois :

- Une déduction de base pour la résidence de 8,25 \$ par jour, par personne¹⁴⁴;
- Une déduction supplémentaire pour la résidence de 8,25 \$ par jour si la personne a occupé et entretenu une habitation¹⁴⁵, si elle est la seule à demander le montant de base pour cette habitation et pour cette période de résidence;
- Une déduction pour les avantages relatifs aux voyages tirés d'un emploi pour chaque voyage effectué pour recevoir des services médicaux, et pour un maximum de deux voyages par membre du ménage par année pour d'autres raisons.

Marc-André Pigeon, du Service d'information et de recherche parlementaires, a avancé un argument de développement économique en faveur des encouragements à l'établissement et au travail dans les régions nordiques et éloignées :

Dans les régions nordiques et les régions éloignées, le travail est généralement concentré dans [...] [l]es secteurs [qui] ont une activité soit saisonnière soit conjoncturelle, si bien que la demande de main-d'œuvre est sporadique. S'ils bénéficient d'un traitement fiscal privilégié (c.-à.-d. : d'allègements d'impôt), les employeurs peuvent plus facilement recruter et retenir la main-d'œuvre, dont le gros provient des régions plus peuplées du Sud [...] Les encouragements d'ordre fiscal peuvent également inciter les travailleurs moins spécialisés à demeurer dans ces régions pendant la saison creuse ou le cycle de ralentissement économique [...] ¹⁴⁶

Même si les témoins ont généralement accueilli favorablement les efforts visant à augmenter les indemnités au titre de la DHRE en 2008 — le gouvernement fédéral ayant haussé la déduction pour résidence de 10 %, soit de 7,50 \$ à 8,25 \$ en 2008 —, la plupart

144	La déduction pour la résidence a été majorée de 10 % en 2008, passant de 7,50 \$ à 8,25 \$ par jour.
145	Selon le formulaire T2222 de l'Agence du revenu du Canada, <i>Déductions pour les habitants de régions éloignées</i> , une habitation est « un logement complet et distinct qui comporte une cuisine, une salle de bains, une chambre à coucher et une entrée privée. Il peut s'agir d'une maison, d'un appartement, d'une maison mobile ou d'un autre logement de ce genre, dans lequel une personne, de façon habituelle, dort et prend ses repas. Sont exclus les baraquas, les dortoirs et les chambres d'hôtel ou de pension. »
146	Marc-André Pigeon, <i>Déductions fédérales pour les habitants de régions éloignées</i> , Division de l'économie, Service d'information et de recherche parlementaires, 28 janvier 2004.

Tableau 7.5 : Mesures choisies de dispersion, coûts de transport et revenu médian des ménages après impôt dans les territoires, comparativement à la moyenne provinciale

	Yukon	Territoires du Nord-Ouest	Nunavut	Moyenne provinciale
Population non influencée par une agglomération de recensement (en %)	25	66	80	15
Dépenses en transport et communications (en \$ par habitant)	3 476	2 279	2 647	564
Dépenses publiques générales (en \$ par habitant)	2 394	2 207	4 461	270
Coût de la vie différentiel	126	123	146	
Revenu médian des ménages après impôt	52 812 (97)	67 439 (124)	53 195 (98)	54 448*

Sources : Groupe d'experts sur la péréquation et la formule de financement des territoires, « Annexe 2: Indications des besoins en dépenses et des coûts de prestation des services publics dans les territoires, » dans *Améliorer la formule de financement des territoires et renforcer les territoires du Canada*, mai 2006; Statistique Canada, recensement de 2006 (remarque : les chiffres entre parenthèses sur la ligne du revenu médian après impôt indiquent le ratio entre le revenu dans les territoires et la moyenne provinciale (* c'est-à-dire Edmonton, car le coût de la vie différentiel est fondé sur cette ville).

Si l'on compare le coût de la vie et le revenu médian des ménages après impôt dans chaque territoire, comme le montre le tableau 7.5, on constate que le coût de la vie plus élevé dans le Nord est compensé par un revenu disponible supérieur uniquement dans les Territoires du Nord-Ouest, surtout à Yellowknife¹⁴², au Yukon et au Nunavut, le revenu après impôt est quelque peu inférieur à ce qu'il est à Edmonton, ville servant de base de comparaison¹⁴³.

Les sections qui suivent décrivent quelques-uns des principaux encouragements proposés par le gouvernement du Canada pour stimuler le développement économique du Nord en réduisant le coût de la vie de ses habitants; ces mesures peuvent par ailleurs permettre d'atténuer la pénurie de main-d'œuvre spécialisée dans le Nord en facilitant la mobilité des travailleurs entre les provinces et territoires.

- 142 Selon les données du recensement de 2006, le revenu médian des ménages après impôt à Yellowknife était de 84 454 \$, soit environ 1,6 fois plus élevé qu'à Edmonton, tandis que dans les collectivités plus isolées des Territoires du Nord-Ouest, le revenu était inférieur à ce qu'il était à Edmonton.
- 143 Point de comparaison utilisé pour établir le coût de la vie différentiel.

Que le gouvernement du Canada, pour suivre l'évolution des besoins en matière de logement dans le Nord, envisage de fournir de nouveaux fonds aux gouvernements territoriaux et autochtones afin de combler une bonne partie des lacunes au chapitre des besoins impérieux en matière de logement dans le Nord.

7.2

Coût de la vie

[Le coût de la vie force les résidents] à choisir entre un niveau de vie moins élevé dans leur communauté au Nunavut et le mode de vie meilleur qu'ils pourraient avoir en allant s'établir dans le sud du Canada.

Robert Long, gouvernement du Nunavut

Le coût de la vie fait référence à ce qu'il en coûte pour maintenir un niveau de vie donné, à un endroit et à un moment donnés. Il est généralement plus élevé dans les collectivités dispersées et isolées que chez les populations urbaines plus denses — selon la mesure du coût de la vie différentiel¹⁴¹. Comme le montre le tableau 7.5, comparativement à Edmonton (une ville généralement utilisée comme base pour les comparaisons du coût de la vie avec d'autres régions du Canada), le coût de la vie différentiel montre que le panier de produits et services coûte 1,5 fois plus cher au Nunavut, 1,3 fois plus cher au Yukon et 1,2 fois plus cher dans les Territoires du Nord-Ouest. De même, par rapport à la moyenne provinciale, les dépenses par habitant consacrées au transport et aux communications sont de quatre à six fois plus élevées dans les territoires.

141

Statistique Canada définit le coût de la vie différentiel comme étant « la relation qui existe, à un moment donné, entre le prix d'un ensemble déterminé de biens et services à un endroit isolé donné et le prix du même ensemble de biens et services observé dans une des sept villes canadiennes choisies comme point de comparaison » — dans ce cas-ci, Edmonton. Pour plus d'information, voir Statistique Canada, *Indices sur les postes isolés (indices d'indemnité de vie chère)*.

Le rapport de la vérificatrice générale de mai 2008 considère aussi comme préoccupante la question de l'entretien des logements sociaux existants¹³⁷. Selon la Société d'habitation du Nunavut, quelque 60 % de son budget de base d'environ 180 millions de dollars par an, fourni par le gouvernement du Nunavut, la Fiducie pour le logement dans le Nord et la SCHL, va aux 25 organismes locaux d'habitation pour le fonctionnement et l'entretien du parc de logements sociaux du Nunavut. La représentante de la Société qui a témoigné devant le Comité a dit que ce parc compte quelque 4 200 unités de logement, dont l'entretien coûte annuellement environ 22 000 \$ chacun. En raison de ces coûts, et vu l'offre croissante de logements et les fonds annuels limités ou en baisse, il deviendra de plus en plus difficile de garder et d'entretenir des logements publics abordables au Nunavut¹³⁸, selon Patsy Owilljoot, présidente par intérim de la Société d'habitation du Nunavut :

[U]n nombre sans précédent de projets de construction sont en cours partout sur le territoire; cependant, peu de fonds ont été consacrés à l'amélioration de l'infrastructure des collectivités au niveau communautaire¹³⁹.

Dans son rapport de mai 2008, la vérificatrice générale soulignait entre autres que la SHN ne dispose d'aucun système coordonné qui lui permettrait de veiller à la prestation efficace et opportune du logement social au Nunavut. Pour surmonter cette difficulté, la vérificatrice générale a recommandé ce qui suit :

La Société d'habitation du Nunavut devrait finaliser dans les meilleurs délais sa stratégie globale à l'égard du logement. Dans cette stratégie, elle devrait décrire clairement comment elle prévoit répondre à long terme aux besoins de logement de tous les Nunavummiut dans le cadre des programmes et des services existants. Elle devrait également intégrer ces plans dans son plan d'entreprise¹⁴⁰.

Cette recommandation fait écho aux conclusions d'autres vérifications des sociétés d'habitation des Territoires du Nord-Ouest et du Yukon sur les besoins de logement. Même si la pénurie de logements dans ces deux territoires n'est pas aussi aiguë qu'au Nunavut, le Comité estime qu'elle est préoccupante pour ce qui est de stimuler le développement économique du Nord. En conséquence, le Comité est d'avis qu'une stratégie coordonnée en matière de logement dans le Nord s'impose et recommande ce qui suit :

137	Bureau du vérificateur général du Canada. <i>Rapport de la vérificatrice générale du Canada – Mai 2008</i> .
138	Comité. <i>Tenuevignes</i> , 2 ^e session, 40 ^e législature, 24 novembre 2009, 1540; selon la Société d'habitation du Nunavut, le financement de la SCHL « va diminuer [au rythme d'environ 3 ou 4 millions de dollars par an] et prendra fin en 2037 ».
139	<i>Ibid</i> , 1445.
140	Bureau du vérificateur général du Canada. <i>Rapport de la vérificatrice générale du Canada – Mai 2008</i> .

Tableau 7.4 : Revenu brut des ménages et logements sociaux par territoire, 2005

dollars courants	Yukon	T.N.-O.	Nunavut
Revenu médian (\$) ¹	79 137	93 875	63 523
Revenu moyen (\$) ¹	86 970	104 244	79 770
Nbre moyen de personnes ¹	3,0	3,4	4,4
Nbre moyen de bénéficiaires à revenu ¹	2,2	2,4	2,5
Incidence du logement social ²	n.d.	15 %	54 %

1. Source : Statistique Canada, *Recensement de 2006*.

2. Source : Bureaux de la statistique du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest; SCHL, *La location au Nunavut*, Fiches de renseignements provinciales et territoriales; les logements du personnel gouvernemental sont exclus; « n.d. » signifie non disponible.

En mai 2008, la vérificatrice générale du Canada a publié un rapport sur les activités de la Société d'habitation du Nunavut, plus particulièrement sur le surpeuplement des logements au Nunavut. Voici ce qu'elle a constaté :

- En 2006, dans le cadre de l'accord sur le logement dans le Nord, le gouvernement fédéral a versé au Nunavut 200 millions de dollars pour construire de nouveaux logements abordables. Le gouvernement du Nunavut prévoit consacrer cet investissement clé à la construction d'environ 725 unités de logement abordables d'ici à 2010. Cet investissement représente environ 10 % du montant de 1,9 milliard de dollars qui a été jugé nécessaire selon le plan d'action en matière de logement¹³⁵.

Le gouvernement fédéral a fourni 100 millions de dollars supplémentaires à la Société d'habitation du Nunavut (SHN) en 2009, ce qui, selon Lori Kimball, directrice générale financière de la SHN, servira à construire 285 logements. Elle a ajouté ce qui suit :

- La SHN a estimé en novembre 2009 que, d'après le taux de croissance de la population, il faudrait construire quelque 300 logements par année uniquement pour faire contrepoids à la croissance; au rythme où avance la construction à l'heure actuelle, nous ne suivons même pas le taux de croissance de la population, et c'est sans parler de la nécessité de combler le manque actuel [des 3 000 logements mentionnés dans le plan d'action de 10 ans pour le logement au Nunavut]¹³⁶ ».

135 Bureau du vérificateur général du Canada, *Rapport de la vérificatrice générale du Canada – Mai 2008*.
Comité, *Témoignages*, 2^e session, 40^e législature, 24 novembre 2009, 1535. Faisant suite à une entente entre le gouvernement du Canada et Nunavut Tunngavik Incorporated, le *Plan d'action de dix ans du Nunavut en matière de logement* s'attaque aux besoins impérieux en matière de logement au Nunavut.

Tableau 7.3 : Proportion des ménages ayant des besoins impérieux de logement, Yukon, 2006

%	Yukon	T.N.-O.	Nunavut	Canada
Ménage non autochtone	13,9	9,0	12,9	12,4
Ménage autochtone	24,5	26,2	44,1	20,4
Tous les ménages	16,3	17,4	37,2	12,7
Non conforme à la norme d'abordabilité	8,7	6,1	4,7	9,1
Non conforme à la norme relative à la taille	1,2	3,0	16,2	0,6
Non conforme à la norme relative à la qualité	3,0	4,5	7,3	0,6
Non conforme à plus d'une norme	3,4	3,9	9,0	2,4

Source : SCHL. *Conditions de logement et besoins impérieux en matière de logement*.¹³³

De tous les territoires, c'est le Nunavut qui connaît les pires résultats pour ce qui est de l'ensemble des besoins impérieux de logement, mais ces besoins sont essentiellement liés à la taille des logements — surpeuplement — plutôt qu'à l'abordabilité ou à la qualité. En effet, au chapitre de l'abordabilité, le Nunavut fait meilleure figure que le Yukon ou les Territoires du Nord-Ouest, voire l'ensemble du Canada.

Selon les chiffres de la SCHL reproduits au tableau 7.4, plus de la moitié des logements au Nunavut sont subventionnés ou appartiennent à l'État. Par comparaison, seulement 15 % des logements dans les Territoires du Nord-Ouest appartiennent à l'État en moyenne¹³⁴. Étant donné que le revenu médian par habitant au Nunavut, incluant les transferts gouvernementaux, étant inférieur à celui d'autres territoires (voir le tableau 7.4), on peut conclure que l'abordabilité relative du logement dans ce territoire est attribuable au grand nombre de logements sociaux à coûts modiques. Les logements sociaux au Nunavut sont gérés par le gouvernement territorial, par le biais de la Société d'habitation du Nunavut (SHN).

- 133 Société canadienne d'hypothèques et de logement, *Conditions de logement et besoins impérieux en matière de logement*.
- 134 Selon le Bureau de la statistique des Territoires du Nord-Ouest, même si l'incidence moyenne du logement social dans les Territoires du Nord-Ouest est relativement faible, les taux sont plus élevés dans les collectivités plus éloignées.

Tableau 7.2 : Proportion de logements comptant plus d'une personne par chambre

%	Autochtones	Population générale
Canada	4,2	1,5
Yukon	2,6	1,5
Whitehorse	1,7	1,0
Ross River	9,5	n.d.
T.N.-O.	7,1	4,6
Yellowknife	2,1	2,3
Première nation Gameti	30,8	28,6
Nunavut	22,7	18,0
Iqaluit	11,6	6,7
Kugaaaruk	50,0	44,4

Source : Statistique Canada, Recensement de 2006.

La Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL) fournit des indicateurs plus exhaustifs des besoins impérieux en matière de logement, établis selon les données du *Recensement de 2006* de Statistique Canada. Comme le montre le tableau 7.3, trois facteurs caractérisent les besoins impérieux en matière de logement : abordabilité (coût par rapport au revenu du ménage avant impôt), taille (nombre d'occupants partageant une chambre), et qualité (aucune réparation majeure requise)¹³².

132 Pour obtenir des définitions plus détaillées, voir SCHL, « Série sur le logement selon les données du Recensement de 2006 : Numéro 3 – Qualité, taille et abordabilité du logement au Canada, 1991-2006 », *Le Point en recherche*, 2009.

Mary Lou Cherwaty, de la Fédération du travail des Territoires du Nord, a mis en évidence des liens concrets entre la mauvaise santé et la pénurie de logements dans le Nord :

L'une des conséquences les plus désastreuses de la pénurie de logements est la mauvaise santé. À l'échelle nationale, 8 Canadiens sur 10 avaient accès à un médecin en 2008. Dans les Territoires du Nord-Ouest, le pourcentage baissait de moitié, et au Nunavut, seulement 1 résident sur 10 avait accès à un médecin. Dans les deux territoires, le taux de mortalité infantile est beaucoup plus élevé et l'espérance de vie des enfants qui survivent est beaucoup plus basse que les moyennes nationales. Les gens du Nord, en particulier les Autochtones et les Inuits, sont confrontés à des problèmes de santé qui les placent sur un pied d'égalité avec les régions les plus pauvres de la planète¹³⁰.

Le surpeuplement des logements dans le Nord peut engendrer un cycle de dépendance en raison des répercussions éventuelles sur la santé et les conditions sociales, et entraver, ainsi, la participation à la vie économique. Comme l'a expliqué Thomas Berger en 2006, dans le *Rapport final du conciliateur sur Le projet Nunavut* :

Imaginez les difficultés de réussir d'un étudiant qui tente de faire ses devoirs avec 12 ou 13 autres personnes dans la maison (en moyenne, la moitié d'entre eux étant des enfants), ayant une chambre à coucher où deux, trois ou même quatre personnes dorment. Le climat du Nunavut impose que ces minuscules maisons soient fermées étanchement pour les protéger contre le froid pendant peut-être huit mois au cours de l'année. Il y a dans presque toutes les maisons au moins une personne qui fume, le chauffage au mazout peut produire de l'oxyde de carbone et d'autres substances polluantes¹³¹.

Pour les raisons susmentionnées, le Comité estime que la situation du logement dans le Nord, en particulier au Nunavut, mérite qu'on s'y attarde.

7.1.1 Logement

Selon Statistique Canada, les logements comptant plus d'une personne par pièce, une mesure courante du surpeuplement, sont plus nombreux dans les collectivités du Nord plus éloignées, où la population autochtone tend à être plus dense. Comme le montre le tableau 7.2, les régions en périphérie des capitales des territoires du Nord et le Nunavut en entier affichent, de loin, la plus forte incidence de surpeuplement.

130	<i>Ibid.</i> , 1815.
131	Thomas R. Berger, <i>Accord sur les revendications territoriales du Nunavut, Rapport final du conciliateur, Le projet Nunavut</i> , 1 ^{er} mars 2006.

7.1 Santé et coût de la vie

[L]e gouvernement fédéral doit reconnaître que les enfants ne peuvent pas apprendre efficacement quand ils sont entassés dans des maisons surpeuplées, quand ils n'ont pas accès à des soins de santé et à des soins dentaires de base, et quand ils n'ont pas accès à des aliments nutritifs à un prix abordable¹²⁹.

Mary Lou Cherwaty, Fédération du travail des Territoires du Nord

Selon les témoins, les Autochtones du Nord sont généralement en moins bonne santé et vivent dans de moins bonnes conditions que les Canadiens non autochtones, particulièrement dans les territoires qui comptent une forte population autochtone, comme au Nunavut, un point de vue que confirment nombre d'études et de statistiques. Par exemple, comme le montre le tableau 7.1, les habitants du Nunavut, dont 85 % sont inuits, ont une espérance de vie de 10 ans plus courte que l'ensemble de la population canadienne. De même, l'incidence des maladies infectieuses, dont la tuberculose, de la mortalité adulte et infantile, et du suicide est beaucoup plus marquée au Nunavut.

Tableau 7.1 : Indicateurs de santé choisis

Indicateur	Yukon	T.N.-O.	Nunavut	Canada
Espérance de vie (années)				
Hommes	75,0	73,7	66,6	77,1
Femmes	80,5	78,1	70,0	82,1
Tuberculose (par 100 000)	5,2	21,1	108,0	5,2
Mortalité (par 100 000)				
Infantile	6,6	7,6	15,0	5,3
Adulte	768,6	816,3	1 183,3	605,2
Suicide (par 100 000)	18,5	20,8	80,2	11,3

Source : T. Kue Young et Peter Bjerregard, dir., *Health Transitions in Arctic Populations*, 2008, tableau 3.2.

Même si les diverses inégalités en matière de santé des Autochtones du Nord sont probablement attribuables à une multitude de facteurs, nombre de témoins ont souligné que les conditions socioéconomiques jouent un rôle important dans l'état de santé. Par exemple, certains ont mentionné, outre la santé, d'importants écarts au chapitre du revenu personnel et du niveau d'instruction, comme on l'explique à la section 6.

Que le gouvernement du Canada renforce sa collaboration avec les gouvernements territoriaux, les établissements d'enseignement et les entreprises pour élaborer des plans de communication coordonnés au sujet des programmes et des services d'éducation et de formation professionnelle offerts dans les territoires.

Recommandation 18

Il est nécessaire que les étudiants autochtones soient au fait des possibilités et des programmes que leur offrent les gouvernements, par exemple les programmes qui leur permettent d'acquérir une expérience de travail et de gagner un revenu pendant qu'ils font des études, ou encore des programmes qui leur offrent des possibilités de financement, notamment des bourses, une aide pour la garde d'enfants ou des allocations de subsistance. Quant aux entreprises, elles doivent savoir s'il existe des projets de partenariat ou des fonds offerts dans le cadre de programmes qui ont pour but de stimuler la participation des Autochtones à des programmes d'apprentissage ou d'encadrement. La communication efficace entre ces parties garantirait la bonne mise en œuvre des programmes d'éducation et de formation professionnelle dans le Nord. Le Comité partage le point de vue des témoins et recommande donc :

Des témoins ont fait observer que le succès limité de certains programmes, idées et initiatives résulte en grande partie d'une mauvaise communication entre les intéressés. Par exemple, il n'est pas rare que les programmes des différents ordres de gouvernement et les efforts des collectivités se recoupent parce qu'on connaît mal les programmes d'éducation et les programmes relatifs au marché du travail qu'offrent les gouvernements à l'intention des habitants du Nord.

6.4.5. Pratiques de communication efficace

Que le gouvernement du Canada continue de collaborer avec les gouvernements territoriaux et les collectivités autochtones du Nord pour faciliter la création de programmes de formation et de documents d'information à l'intention des entrepreneurs désireux de démarrer et d'exploiter une entreprise, en particulier dans les secteurs considérés comme des priorités nationales.

Recommandation 17

Vu la nécessité d'accroître le niveau de connaissances générales des entrepreneurs dans le Nord au sujet du démarrage d'entreprises et compte tenu du manque d'instruction formelle à cet égard, le Comité recommande les mesures suivantes :

C'est un élément extrêmement important, car nous devons apporter des ressources et certaines des connaissances du Sud dans le Nord, et l'intégration est un volet important de ce processus.

128

Le Comité convient avec les témoins que le développement de l'Université de l'Arctique contribuerait véritablement au développement économique en augmentant la capacité d'éducation et d'acquisition de connaissances dans le Nord du Canada. C'est pourquoi il recommande :

Recommandation 16

Que le gouvernement renforce sa collaboration avec les trois gouvernements territoriaux, ainsi qu'avec les trois collèges du Nord, l'Université de l'Arctique et d'autres établissements de formation pertinents du Nord, pour élaborer des options en vue d'accroître la capacité d'éducation et d'acquisition de connaissances dans le Nord.

6.4.4. Formation pour le démarrage d'entreprises

Plusieurs témoins ont expliqué au Comité que de nombreux entrepreneurs dans le Nord, généralement dépourvus d'instruction formelle de niveau postsecondaire, ne savent pas vraiment comment démarrer une entreprise. Cela s'applique en particulier aux personnes qui démarrent des entreprises de petite taille, locales ou autochtones. Outre l'information générale qui se trouve sur divers sites Web du gouvernement du Canada (p. ex. Entreprise autochtone Canada), des témoins sont d'avis qu'une approche plus directe et coordonnée s'impose.

Plus précisément, ils croient que de nombreux produits d'information qui sont généralement utiles partout au Canada ne sont pas suffisamment adaptés aux réalités du Nord de sorte que les habitants du Nord ne s'en servent pas. Pour accroître l'efficacité des programmes de formation et des documents d'information du gouvernement du Canada, des témoins ont proposé des partenariats entre les gouvernements fédéral-territoriaux et des collectivités du Nord.

Par exemple, Colleen Dupuis, de Tourisme Nunavut, a proposé que le gouvernement du Canada conçoive des documents de formation spécialisée pour les entrepreneurs œuvrant dans des secteurs jugés prioritaires pour les programmes nationaux. En ce qui concerne la formation pour la création d'entreprises dans le secteur du tourisme, M^{me} Dupuis a proposé la formation de pourvoyeurs et de guides spécialisés, ainsi qu'une formation relative à la conduite d'embarcations et à l'accueil de touristes étrangers.

les mémoires présentées par les collèges, ces programmes portent principalement sur l'éducation, les soins infirmiers et le travail social, et ils bénéficient de fonds permanents des gouvernements territoriaux. Grâce à des modalités de financement à terme, les étudiants peuvent parfois mener des études partielles dans d'autres domaines, dont les affaires, les sciences, l'administration publique et le droit.

En plus des programmes d'éducation courants offerts par les trois collèges, d'autres programmes se sont récemment ajoutés par l'entremise d'une université virtuelle, l'Université de l'Arctique. Comme l'a mentionné le représentant du Collège de l'Arctique dans son témoignage devant le Comité, le financement provenant du gouvernement fédéral, quoique apprécié, est actuellement restreint et d'une durée limitée.

Daniel Vandermeulen, du Collège de l'Arctique au Nunavut, croit que la capacité universitaire dans le Nord pourrait être plus grande si le gouvernement fédéral approuvait le rapport Jago sur l'Université de l'Arctique au Canada et affectait les fonds recommandés. M. Vandermeulen a dit au Comité :

Le rapport Jago a été produit à la demande d'AINC. Le mandat du groupe de travail était de se pencher sur la viabilité de la capacité universitaire dans le Nord et sur la façon de le financer. Le rapport recommandait un investissement de 2,5 millions de dollars par année pendant cinq ans, ce qui permettrait de prévoir pour l'avenir et de compter sur un financement de contrepartie¹²⁶.

Par ailleurs, M. Vandermeulen a exposé au Comité des raisons pertinentes qui justifient l'amélioration des programmes universitaires : il a signalé à cet effet l'augmentation progressive du niveau d'achèvement des études secondaires chez les habitants du Nord et l'intérêt accru pour les études supérieures. En ce qui concerne l'éducation universitaire dans le Nord, il a expliqué que la demande est de loin supérieure à l'offre :

Dans une communauté comme Arviat, où le financement ne permet d'avoir qu'un éducateur adulte et au plus 20 étudiants par année, nous recevons souvent de 100 à 150 demandes. Monsieur, nous ne manquons pas de candidats. Nous n'avons pas le financement nécessaire, particulièrement pour préparer les Nunavummiuts à obtenir une certaine équivalence à la réussite d'un diplôme d'études secondaires avant qu'ils ne puissent amorcer leur formation pour une carrière ou leur formation professionnelle dans ces campus¹²⁷.

D'autres témoins ont également fait valoir la nécessité d'établir une université bien réelle dans le Nord du Canada. En ce qui concerne la création de l'Université de l'Arctique, Robert Page, de la Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie, a dit qu'elle devait être intégrée aux universités du Sud :

- 126 Comité, *Témoignages*, 2^e session, 40^e législature, 24 novembre 2009, 1820 : pour plus de renseignements, consulter : Charles J. Jago, C.M., *Report and Recommendations on a Government of Canada Approach Toward a Sustainable University of the Arctic* (Canada), 28 février 2008.
- 127 *Ibid.*, 1920.

Favorisent la transition vers des emplois durables et tiennent compte du lien entre le revenu et l'éducation.

6.4.3. Faciliter l'accès à l'éducation et à la formation postsecondaires

Une autre stratégie proposée par des employeurs pour favoriser le développement de la main-d'œuvre dans le Nord consiste à faciliter l'accès à l'éducation postsecondaire, directement dans les collectivités ou par l'apprentissage à distance. Le manque de travailleurs qualifiés dans le Nord est en grande partie relié au manque d'accès à l'éducation supérieure. Beaucoup d'entreprises sont contraintes de recruter des travailleurs qualifiés dans le Sud pour combler les pénuries de main-d'œuvre dans les collectivités du Nord, mais ils sont conscients qu'il s'agit d'une mesure à courte vue. À ce sujet, Peter Mackey, de la Quilq Energy Corporation, a dit au Comité :

Typiquement, les gens venant du Sud constituent une main-d'œuvre de nature éphémère; ils occupent le poste pendant une courte période de temps, puis s'en vont ailleurs. Ils ne sont pas là à long terme. Lorsqu'ils partent, ils emportent avec eux les connaissances qu'ils ont acquises et laissent un vide, que vous devez combler, encore une fois, par des gens du Sud¹²³.

Pour combler cette pénurie, M. Mackey propose la création d'écoles de métiers dans les collectivités situées à proximité des projets de développement. Par exemple, une école de métiers récemment créée à Rankin Inlet, au Nunavut, formera sans doute des travailleurs possédant des compétences recherchées. Une autre stratégie est celle qu'a appliquée la Quilq Energy Corporation, en organisant un camp d'apprentissage :

Nous avons fait venir 50 personnes du Nord et leur avons fait subir une période de formation de deux à trois semaines. Nous avons pris les 18 meilleurs candidats et nous en avons fait des apprentis à temps plein au Nunavut¹²⁴.

La création d'établissements d'enseignement postsecondaire dans des collectivités du Nord offre de nombreux avantages, mais le problème de l'accès se pose souvent faute de fonds suffisants. M. Mackey a expliqué :

En raison de la culture inuite et du fait d'être loin de la famille, bon nombre d'entre eux finissent par abandonner le programme [de formation parrainée par l'employeur] et rentrer chez eux, sauf dans les cas où ils comptent déjà des proches dans la nouvelle collectivité. Ils préfèrent être chez eux, avec leur famille, qu'ité à rester sans emploi¹²⁵.

Les trois collèges du Nord (Collège du Yukon (Yukon), Collège Aurora (Territoires du Nord-Ouest) et Collège de l'Arctique (Nunavut)) offrent actuellement plusieurs programmes d'éducation postsecondaire de concert avec des universités du Sud. D'après

123 Comité, *Témoignages*, 3^e session, 40^e législature, 10 juin 2010, 1550.

124 *Ibid.*, 1555.

125 *Ibid.*, 1625.

habitants du Nord à tirer parti des possibilités d'emploi dans leur région. Le Comité recommande donc :

Recommandation 14

Que le gouvernement du Canada continue de collaborer avec les gouvernements territoriaux et les organismes autochtones pour financer des programmes de formation des étudiants autochtones au moyen de partenariats avec des entreprises ou des secteurs d'activité et envisage, avec les gouvernements territoriaux, d'offrir une subvention initiale pour la formation et les salaires qui serait fonction des résultats des stagiaires.

La Chambre de commerce de Whitehorse a proposé une autre stratégie qui permettrait d'offrir aux étudiants autochtones une formation dans certains secteurs. De l'avis de bon nombre d'entreprises établies dans le Nord, le gouvernement fédéral devrait continuer d'appuyer les programmes de transition de l'aide sociale vers le marché du travail dans le Nord, en particulier pour les travailleurs des industries saisonnières. Rick Karp a expliqué :

Les membres de la Chambre croient depuis le début que nous pouvons régler nos problèmes de main-d'œuvre ici même grâce à l'assurance-emploi, moyennant des mesures incitatives appropriées, la collaboration de l'aide sociale et la formation et le perfectionnement professionnel des Premières nations [...] Ce que nous tentons de créer, c'est un programme transitionnel permettant aux bénéficiaires de l'aide sociale de continuer de toucher des prestations pendant une certaine période, tout en travaillant et en mettant de l'argent de côté, puis, lorsqu'ils sont prêts — après six mois ou un an —, ils peuvent graduellement s'affranchir de l'aide sociale et rester sur le marché du travail.¹²²

Le Comité reconnaît que le gouvernement du Canada a confié la responsabilité des programmes relatifs au marché du travail, conformément aux ententes sur le développement du marché du travail qu'il a conclues avec chacun des territoires et des provinces; or, comme le problème de main-d'œuvre spécialisée est particulièrement prononcé chez les Autochtones du Nord, le Comité estime que le gouvernement du Canada devrait encourager et appuyer les stratégies de transition de l'aide sociale vers le marché du travail. C'est pourquoi il recommande :

Recommandation 15

Que le gouvernement du Canada, pour réduire la dépendance envers l'aide sociale, continue de collaborer avec les gouvernements territoriaux et autochtones afin d'offrir des allocations de formation conditionnelles, en particulier dans les industries saisonnières, qui

119 dans le cadre du programme Sundog Carvers à Whitehorse, au Yukon. Andrew Finton fait observer à ce sujet :

120 Comme le programme met l'accent sur l'aspect artistique, les étudiants qui n'ont pas excéllé au niveau secondaire ou qui n'ont pas obtenu leur diplôme peuvent de distinguer à l'intérieur du programme Sundog Carvers. M. Finton affirme que plusieurs participants au programme Sundog Carvers ne savent ni lire ni écrire, mais peuvent gagner leur vie de leur art.¹¹⁹

121 Comme en témoignent les récents succès de ce programme et les engagements supplémentaires en matière de financement qu'a pris le gouvernement fédéral, ainsi que les gouvernements territoriaux et des organismes autochtones¹²⁰, le Comité croit qu'il convient d'appuyer encore de telles initiatives et de les élargir, car elles aident les habitants du Nord défavorisés tout en promouvant le tourisme, secteur clé auquel le gouvernement fédéral s'intéresse pour le développement économique. C'est pourquoi le Comité recommande :

Recommandation 13

Que le gouvernement du Canada se fixe comme priorité de continuer à collaborer avec les gouvernements territoriaux et autochtones et les organismes communautaires pour élaborer et améliorer les programmes essentiels qui favorisent les activités traditionnelles économiquement vitales des Autochtones et des autres habitants du Nord, tels la chasse, le piégeage, la pêche et la cueillette, ainsi que les arts traditionnels, dont le sculptage et la sculpture.

En ce qui concerne la formation des Autochtones du Nord propre à certains secteurs dans les grandes sociétés qui oeuvrent dans le domaine des ressources naturelles, de nombreuses entreprises estiment qu'il faut promouvoir l'utilité de l'éducation formelle. Par exemple, Lawrence Connell, des Mines Agnico-Eagle, a indiqué :

Nous sommes actuellement dans un cycle où, pendant des générations, les gens ont été dépendants, et je crois vraiment que nous devons agir auprès des adultes qui, à leur tour, inculqueront la valeur de l'éducation. Cette valeur doit être transmise, et les élèves doivent ensuite savoir pourquoi ils fréquentent l'école et visualiser un plan de carrière. En ce moment, je ne crois pas qu'ils voient de quelle façon ils peuvent aller de l'avant. En conséquence, ils n'ont pas la motivation pour aller nulle part.¹²¹

Le Comité estime que les mesures qui facilitent la transition de l'école au monde du travail constituent un bon complément des différentes stratégies appliquées pour aider les

- 119 Comité, *Témoignages*, 2^e session, 40^e législature, 17 novembre 2009, 1830. [traduction]
120 Stephanie Waddell, « Each one of us is like a carving », dans *Whitehorse Daily Star*, 6 avril 2010.
121 Comité, *Témoignages*, 3^e session, 40^e législature, 8 juin 2010, 1615.

Yukon (organisme sans but lucratif qui, de concert avec les employeurs, les enseignants, les groupes ouvriers et les gouvernements, fait la promotion des carrières reliées aux métiers spécialisés et à la technologie auprès des jeunes Canadiens), a mentionné que les programmes établis dans le Nord doivent reposer sur la consultation des collectivités pour qu'on puisse connaître les besoins des résidents et garantir ainsi la viabilité des programmes. Il a ajouté que l'organisme qu'il représente oriente précisément les programmes vers les jeunes autochtones en intégrant une composante culturelle à la formation technique :

Nous avons découvert que la composante culturelle permet de vraiment mobiliser beaucoup de jeunes, favorise la poursuite de leur éducation et, avec un peu de chance, les encourage à continuer dans cette voie et à obtenir une instruction plus formative. Au moins, ils ont une meilleure idée de ce dans quoi ils embarquent¹¹⁶.

En plus des programmes d'éducation formelle du Sud qui pourraient intéresser les jeunes autochtones, des témoins ont exposé les avantages qu'offrent aux habitants du Nord diverses stratégies permettant aux Autochtones de renouer avec l'économie traditionnelle basée sur la terre. Par exemple, Charles Pokiak, membre du Tuktoyaktuk Hunters and Trappers Committee, a mentionné que ce comité a élaboré le programme Take a Kid Trapping, qui est financé par le ministère de l'Environnement et des Ressources naturelles du Nord-Ouest. M. Pokiak a expliqué que ce programme a permis à des aînés, ainsi qu'à des jeunes, de renouer avec les pratiques traditionnelles de chasse; les aînés vont passer une ou deux semaines dans la nature avec cinq à dix jeunes pour les initier au piégeage :

Ça fonctionne très bien. Ils attrapent quelques caribous, même si le nombre de caribous diminue. Ils ont le droit d'en prendre deux ou trois, juste pour leur montrer comment on peut dépecer un caribou en entier et prendre tout de l'animal, sans perte. Cela a aidé dans le passé¹¹⁷.

Doug Ritchie, d'Alternatives North, a fait allusion à ce programme dans sa présentation devant le Comité. Il reconnaît la valeur de ce genre de programmes et a indiqué :

Ce programme a vraiment favorisé la transmission des compétences et a permis de faire la promotion de l'industrie de la fourrure, qui est un secteur de l'économie qu'on ne peut passer sous silence. Il faut faire en sorte que les gens qui souhaitent travailler dans ce domaine puissent obtenir l'aide dont ils ont besoin, par exemple avoir accès à l'équipement ou obtenir une aide financière qui leur permettra de se lancer¹¹⁸.

Une autre stratégie concernant la formation professionnelle et l'emploi des Autochtones dans l'économie du Nord, en particulier les jeunes à risque, est appliquée

- | | | |
|-----|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|
| 116 | Comité, <i>Témoignages</i> , 2 ^e session, 40 ^e législature, 17 novembre 2009, 1810. | |
| 117 | Comité, <i>Témoignages</i> , 2 ^e session, 40 ^e législature, 19 novembre 2009, 1835. | |
| 118 | <i>Ibid.</i> , 1125. | |

financement nécessaires à la réalisation de cet objectif, grâce à la collaboration et à l'entente entre le gouvernement du Canada, le gouvernement du Nunavut, Nunavut Tunngavik et l'organisme représentant les signataires d'accords sur les revendications territoriales du Nunavut.

Comme indiqué plus haut, les engagements familiaux expliquent en partie pourquoi les jeunes s'intègrent peu au système d'éducation. À cet égard, Tim Zehr, de la Nunasi Corporation, a mentionné :

[B]ien des jeunes filles célibataires ont des enfants à un très jeune âge, et les obstacles créés par le manque de garderies font en sorte que bon nombre de ces jeunes ne peuvent même pas envisager avoir une carrière, et encore moins un emploi à temps plein¹¹⁴.

Belinda Webb, d'Inuit Tapiriit Kanatami, a également signalé : « L'un des problèmes que nous avons tendance à rencontrer [dans le Nord] est la liste d'attente [pour les programmes de la petite enfance] dans beaucoup de régions¹¹⁵. »

Ces témoins et bien d'autres estiment que pour accroître la participation des jeunes femmes autochtones ayant des enfants, le gouvernement fédéral devrait appuyer davantage les programmes d'apprentissage, de garde et de développement de la petite enfance. Les familles établies dans le Nord en retireraient de nombreux avantages, car non seulement ces programmes favoriseraient la participation d'un plus grand nombre d'Autochtones adultes à l'économie basée sur les salaires et ils faciliteraient la préparation des enfants au système d'éducation formel et à la socialisation dans les années qui suivent. Le Comité est d'accord avec les témoins et recommande donc :

Recommandation 12

Que le gouvernement du Canada discute avec les gouvernements territoriaux et autochtones de l'augmentation du financement à long terme qu'il accorde à leurs programmes d'apprentissage et de développement de la petite enfance, de manière à réduire considérablement, voire éliminer, les listes d'attente et à favoriser l'entière participation des familles du Nord au système d'éducation, à la formation professionnelle et à l'économie basée sur les salaires.

Plusieurs témoins ont également parlé de la nécessité d'intégrer des techniques d'éducation et de formation adaptées à la culture pour favoriser l'intégration au système d'éducation primaire et secondaire, de même que pour amener les autochtones du Nord à conserver leurs activités traditionnelles. Par exemple, Dan Curtis, de Compétence Canada

114 Comité, *Témoignages*, 3^e session, 40^e législature, 25 mai 2010, 1540.

115 Comité, *Témoignages*, 2^e session, 40^e législature, 5 novembre 2009, 1210.

109 Se reporter à la section 4.4.1 pour plus de renseignements concernant l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut et sur d'autres accords semblables dans les territoires.

110 Thomas R. Berger, *Le projet « Nunavut »*. Rapport final du conciliateur. Accord sur les revendications territoriales du Nunavut, 1^{er} mars 2006.

111 Comité, *Témoignages*, 3^e session, 40^e législature, 1^{er} juin 2010, 1600.

112 Comité, *Témoignages*, 3^e session, 40^e législature, 1^{er} juin 2010, 1540.

113 *Ibid.*

Que le gouvernement du Canada aide le gouvernement du Nunavut à établir un système complet d'éducation bilingue — anglais et inuktitut — pour mieux préparer la population du Nunavut au marché du travail. Il conviendrait également de fixer les modalités de

Recommandation 11

Le Comité partage le point de vue de M. Berger qu'un système d'éducation bilingue doit être instauré au Nunavut, non seulement pour donner suite à l'engagement de longue date du gouvernement fédéral à créer une main-d'œuvre représentative au sein du gouvernement du Nunavut, mais aussi pour que les Inuits puissent conserver leur langue traditionnelle, pour augmenter leur taux d'obtention de diplômes et pour faciliter leur participation au marché du travail afin de combler les pénuries de main-d'œuvre et de répondre aux besoins des employeurs dans le Nord. Comme il est indiqué dans le rapport de 2006 de M. Berger sur le projet Nunavut¹¹³, le coût d'un tel programme serait tellement élevé qu'il faut l'appui du gouvernement fédéral. C'est pourquoi le Comité recommande :

Il nous faudrait former davantage d'enseignants, principalement des enseignants inuits. [...] Au Nunavut, l'inuktitut est la langue maternelle de 75 p. 100 des gens. Ces enfants doivent avoir la possibilité d'être éduqués dans la langue qui est parlée à la maison — qui est aussi la langue autochtone la plus utilisée au Canada. Elle ne va pas disparaître¹¹².

Comme l'ont mentionné M. Berger et d'autres témoins, pour intégrer le plein bilinguisme dans le système scolaire du Nunavut, de la maternelle à la 12^e année, il faut accroître la formation et le recrutement d'enseignants inuits. M. Berger a dit à cet effet :

À l'époque de la création du Nunavut, nous avions convenu que les habitants de ce territoire occuperaient 85 p. 100 des emplois gouvernementaux. On a fait cette promesse en 1993 et tout le monde souhaitait la tenir. Mais nous n'étions pas conscients de ce qu'il fallait pour y arriver : un nouveau système d'éducation bilingue. Le Nunavut a sa propre administration, qui compte 3 200 ou 3 300 employés; seulement la moitié environ sont des Inuits et, dans l'ensemble, ils gagnent un salaire parmi les plus faibles. Voilà ce qu'il faut faire pour remplir cette promesse, selon moi¹¹¹.

Affaires indiennes et du Nord canadien au sujet du projet Nunavut¹¹⁰ :
recommandation formulée dans le rapport qu'il a présenté en 2006 au ministère des
territoires du Nunavut de 1993¹⁰⁹. Pour atteindre cet objectif, M. Berger reprend une
fonction publique du Nunavut, objectif établi dans l'Accord sur les revendications

les plus courantes chez les femmes étaient la grossesse et la nécessité de prodiguer des soins aux enfants (24 %).

Dans le cas des autochtones qui ne poursuivent pas d'études parce qu'ils considèrent que le système d'éducation formel n'est pas pertinent, des témoins ont indiqué que plusieurs causes profondes en sont à l'origine. Par exemple, le système d'éducation formel est fondé sur un modèle importé du Sud du Canada, qui ne prend pas en compte les perspectives et les besoins des Autochtones, en particulier ceux des Inuits. Belinda Webb, d'Inuit Tapiriit Kanatami, explique :

[L]e système d'éducation tel qu'il existe à l'heure actuelle est un système adapté pour le Sud: par exemple, en biologie, vous pourriez parler des girafes ou des grenouilles ou de quelque chose du genre. Mais pour un Inuit qui vit dans le Nord, non seulement vous devez expliquer ce qu'est la biologie de la girafe, mais vous devez également expliquer ce qu'est une girafe et dire d'où elle vient¹⁰⁷.

Pour accroître la participation des jeunes, il est donc nécessaire d'élaborer des programmes d'études qui les interpellent et qui s'appliquent à leurs expériences, à leur vie et à leur collectivité dans le Nord.

Selon le concept de l'enseignement traditionnel, l'instruction doit être donnée dans la langue et dans le contexte culturel des Autochtones. De l'avis de nombreux témoins, l'une des grandes lacunes du système d'éducation est que les cours aux niveaux primaire et secondaire ne sont pas toujours donnés dans la langue maternelle des Autochtones, et cela vaut tout particulièrement pour les Inuits.

Dans son témoignage devant le Comité, Thomas Berger (ancien conciliateur pour la mise en œuvre de l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut) a signalé qu'au Nunavut, les enfants sont instruits en inuktitut jusqu'à la 4^e ou 5^e année selon la collectivité, après quoi l'enseignement se fait en anglais. M. Berger a fait observer que ce changement abrupt influe profondément sur la volonté et la capacité des élèves inuits d'apprendre et de participer à l'économie basée sur les salaires; c'est un obstacle qui n'est pas aussi imposant pour les autres Autochtones du Nord. M. Berger a expliqué :

Nous avons eu 30 ans pour planifier l'intégration des Autochtones au Projet gazier Mackenzie. En ce moment, il n'existe aucun processus qui nous permette d'intégrer les Inuits aux projets qui sont déjà à l'étude pour le Nunavut, et il n'en existera pas tant et aussi longtemps que nous n'établirons pas un système d'éducation approprié qui leur permettra d'acquérir les compétences nécessaires pour travailler dans l'Arctique au cours des années à venir¹⁰⁸.

Au dire de M. Berger, le fait que des élèves inuits n'ont pas de diplôme d'études secondaires amoindrit leur capacité de satisfaire aux exigences des postes dans la

107 Comité, *Témoignages*, 2^e session, 40^e législature, 5 novembre 2009, 1135.
108 Comité, *Témoignages*, 3^e session, 40^e législature, 1^{er} juin 2010, 1545.

- 105 Vérificatrice générale du Canada, « Pour un développement durable dans les Territoires du Nord-Ouest », dans *Printemps 2010 – Rapport de la vérificatrice générale du Canada*, chapitre 4.
- 106 Statistique Canada, *Santé, éducation et nourriture traditionnelle chez les Inuits*, Enquête auprès des peuples autochtones de 2006, n° au catalogue 89-637-X, 19 février 2009.

Les Autochtones du Nord ont l'impression que les programmes d'éducation primaire et secondaire ne sont pas pertinents, ce qui constitue un obstacle important à l'amélioration des résultats scolaires dans le Nord. Les engagements familiaux représentent aussi un autre obstacle, car certains jeunes doivent demeurer à la maison au lieu de fréquenter l'école. Selon l'Enquête de 2006 auprès des peuples autochtones¹⁰⁶, les principales raisons invoquées par les hommes inuits pour ne pas terminer des études primaires ou secondaires étaient le désir de travailler (18 %) et l'ennui (18 %). Les raisons

6.4.2. Participation des étudiants autochtones

Recommandation 10

Que Ressources humaines et Développement des compétences Canada collabore directement avec les gouvernements territoriaux et les collectivités autochtones à l'élaboration d'un plan stratégique pour la production de rapports annuels sur les résultats à long terme du Partenariat et de la Stratégie de formation pour les compétences et l'emploi des Autochtones, et qu'il en fasse rapport au Comité dans son plan stratégique proposé d'ici à octobre 2011.

Que Ressources humaines et Développement des compétences Canada collabore avec des groupes autochtones et avec les gouvernements territoriaux pour évaluer les répercussions des programmes de formation professionnelle destinés aux Autochtones, afin de s'assurer qu'ils améliorent les perspectives de formation et d'emploi des Autochtones au fil du temps.

Recommandation 9

Dans sa réponse au rapport de la vérificatrice générale, RHDCC indique qu'il « continuera à collaborer avec les collectivités autochtones et d'autres partenaires pour évaluer les répercussions à long terme et veiller à ce que les programmes entraînent des améliorations au fil du temps ». Cependant, le Comité ne sait pas vraiment si le Ministère a exercé une surveillance et produit des rapports à cet égard. Il croit que des efforts plus concertés s'imposent et recommande donc :

indique que « cette évaluation est importante pour déterminer si ces programmes ont des répercussions positives à long terme et si les Autochtones acquièrent les compétences dont ils ont besoin pour obtenir des emplois durables¹⁰⁵ ».

- 103 Comité, *Témoignages*, 3^e session, 40^e législature, 8 juin 2010, 1535.
- 104 Vérificatrice générale du Canada. « Pour un développement durable dans les Territoires du Nord-Ouest », dans *Printemps 2010 – Rapport de la vérificatrice générale du Canada*, chapitre 4.

La vérificatrice générale a constaté que RHDCC n'avait pas évalué les progrès réalisés en fonction de l'objectif et des résultats à long terme pour ce qui est d'assurer des emplois durables aux populations autochtones. Dans son rapport, la vérificatrice générale

portait sur une vérification des programmes fédéraux appuyant la formation professionnelle des Autochtones dans les Territoires du Nord-Ouest. Plus précisément, elle portait sur le Partenariat pour les compétences et l'emploi des Autochtones et sur la Stratégie de développement des ressources humaines autochtones, programmes gérés par Ressources humaines et Développement des compétences Canada (RHDC); il s'agit de deux programmes nationaux qui appuient les initiatives de formation professionnelle dans les Territoires du Nord-Ouest et dans les territoires du Nord.

Le rapport publié par la vérificatrice générale du Canada au printemps de 2010¹⁰⁴

Que le gouvernement du Canada, pour répondre aux besoins en emploi du Nord, continue de faciliter l'établissement de partenariats et d'accorder une aide financière aux gouvernements, aux entreprises et aux collectivités territoriales et autochtones pour la création de structures d'éducation et de programmes de formation présentant un intérêt pour les étudiants autochtones.

Recommandation 8

La Stratégie de formation pour les compétences et l'emploi des Autochtones de RHDCC soutient le concept des partenariats, mais comme il s'agit d'un programme relativement nouveau, rien n'indique à l'heure actuelle comment on pourrait établir des partenariats à l'aide de cette stratégie. Pour cette raison, le Comité recommande :

Malgré les avantages des partenariats, il est difficile d'en établir sans le soutien des gouvernements. Le Comité convient avec les témoins que le gouvernement fédéral a un rôle important à jouer à cet égard.

Les Inuits sont un peuple fier qui a besoin de notre aide pour sortir d'un long cycle de dépendance. Si nous travaillons avec eux, nous verrons une réaction positive qui mènera à l'établissement d'une classe moyenne durable. Les adultes, en devenant indépendants, vont commencer à se respecter eux-mêmes et vont devenir des modèles pour la jeune génération. Le statu quo ne fonctionne tout simplement pas¹⁰³.

En ce qui concerne les partenariats, Lawrence Connell (Mines Agnico-Eagle) a proposé que le gouvernement du Canada collabore avec d'autres gouvernements, ainsi qu'avec des entreprises et des collectivités du Nord, pour élaborer une vaste stratégie coordonnée pour la formation professionnelle des adultes autochtones. Pour situer cette question dans son contexte, M. Connell a mentionné :

6.4 Moyens d'améliorer la situation des Autochtones sur le marché du travail et d'appuyer les activités traditionnelles

En raison de la culture inuite et du fait d'être loin de la famille, bon nombre d'entre eux finissent par abandonner le programme et rentrer chez eux¹⁰¹.

Peter Mackey, Qulliq Energy Corporation

Le gouvernement fédéral appuie actuellement l'acquisition de compétences et la formation des Autochtones du Nord à l'aide de programme comme la Stratégie de formation pour les compétences et l'emploi des Autochtones, le Partenariat pour les compétences et l'emploi des Autochtones et le Fonds d'investissement stratégique pour les compétences et la formation des Autochtones. L'objectif principal de ces programmes est d'aider les Autochtones à se préparer au marché du travail, à trouver un emploi gratifiant et permanent et à le conserver (voir le tableau B-4 de l'annexe B pour plus de renseignements). Pour mieux répondre aux besoins des Autochtones du Nord en matière d'éducation, de formation professionnelle et d'emploi, des témoins ont proposé diverses stratégies que le gouvernement du Canada pourrait appliquer. Voici une description des stratégies le plus souvent proposées par les témoins.

6.4.1. Stratégie d'éducation et de formation coordonnée

En général, les témoins estiment que les mesures coordonnées tirent parti de la coopération et du savoir-faire de toutes les parties, en alliant les ressources possibles en main-d'œuvre aux occasions d'affaires et de développement, tout en tenant compte des besoins des habitants du Nord.

Bon nombre de témoins pensent que le secteur privé, les organismes gouvernementaux, le monde de l'enseignement et les collectivités autochtones doivent unir leurs efforts au sein de partenariats pour tirer parti du potentiel des Autochtones sur le marché du travail et satisfaire du même coup aux besoins de main-d'œuvre du secteur privé. C'est ce que pense Paul Thompson (Ressources humaines et Développement des compétences Canada), qui a indiqué au Comité au sujet de la création de partenariats avec les habitants du Nord :

[...] nous examinons [des modèles] qui font jouer un rôle beaucoup plus actif au lieu de sur les partenariats qui peuvent être établis entre les employeurs, les établissements d'éducation et les fournisseurs de formation, ce qui permet de voir qui est le mieux placé, par rapport à la technologie et à l'infrastructure, pour répondre aux besoins¹⁰².

- | | |
|-----|---------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 101 | Comité, <i>Témoignages</i> , 3 ^e session, 40 ^e législature, 10 juin 2010, 1625. |
| 102 | Comité, <i>Témoignages</i> , 2 ^e session, 4 ^e législature, 27 octobre 2009, 1210. |

⁹⁸ [On a souvent tendance à l'oublier, emportés par l'enthousiasme que suscitent les projets industriels.]

Bien qu'il soit difficile de déterminer la valeur monétaire exacte de l'économie traditionnelle étant donné que les activités ont lieu principalement dans des régions isolées, des témoins ont affirmé que ces activités ajoutent à la qualité de vie de manière tangible : alimentation nutritive, héritage culturel, sans parler des retombées économiques du commerce avec les marchés du Sud (fourrures, pelletterie et denrées alimentaires).

On s'est toutefois efforcé de comprendre l'influence de ces activités sur la vie des Autochtones du Nord. Par exemple, dans une récente étude sur la santé et les conditions sociales des Inuits, Statistique Canada a établi que les deux tiers de l'alimentation traditionnelle des familles inuites au Nunavut étaient constituées de poisson et de viande⁹⁹.

Statistique Canada évalue également que les activités traditionnelles (chasse, pêche, cueillette et piégeage) ont lieu régulièrement tout au long de l'année et dans chaque territoire, comme le montre le tableau 6.1.

Tableau 6.1 : Participation des adultes autochtones aux activités traditionnelles, 2001

Territoire	Chasse	Pêche	Cueillette	Piégeage
Yukon	42 %	54 %	52 %	8 %
Territoires du Nord-Ouest	39 %	48 %	35 %	13 %
Nunavut	58 %	67 %	51 %	9 %

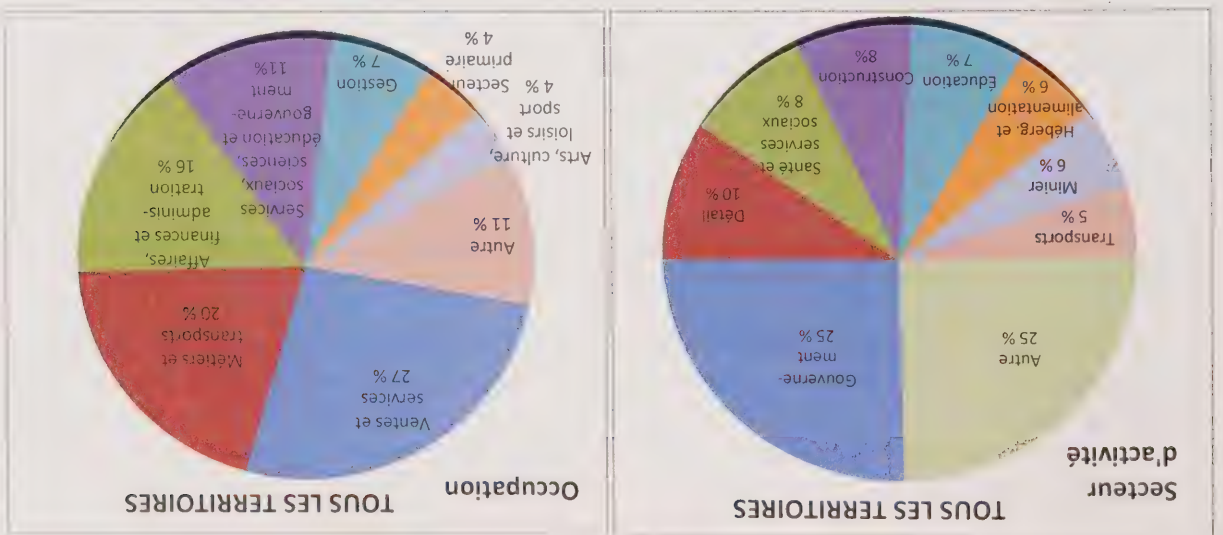
Source : Statistique Canada, Enquête auprès des peuples autochtones, 2001.

Même si les Autochtones se livrent régulièrement à des activités traditionnelles et que celles-ci procurent des avantages aux collectivités du Nord comme aux marchés du Sud, de nombreux témoins ont signalé que, sans l'appui du gouvernement, ces activités risquaient de se perdre à mesure que les habitants du Nord cherchent à tirer parti de l'économie moderne basée sur les salaires. Charles Pokiak, de Tuktoyaktuk Hunters and Trappers Committee, a indiqué :

À mon avis, les trappeurs sont une espèce en voie d'extinction. [...] Pour vous donner un exemple, le contrôleur animalier reçoit plus d'argent pour un chien qui a été tué que vous pouvez en recevoir pour de la fourrure. En effet vous obtenez 40 \$ pour un animal à fourrure, tandis que si vous tuez un chien errant qui est considéré comme nuisible, vous obtenez 75 \$. Que feriez-vous à leur place¹⁰⁰?

- 98 Comité, *Témoignages*, 3^e session, 40^e législature, 1^{er} juin 2010, 1535.
 99 Heather Tait, *L'Enquête auprès des peuples autochtones de 2006 : santé et situation sociale des Inuits*, Statistique Canada, 2008.
 100 Comité, *Témoignages*, 2^e session, 40^e législature, 19 novembre 2009, 1855.

Diagramme 6.1 : Emploi autochtone par secteur d'activité et par occupation



Source : Statistique Canada, recensement de 2006.

Comme le montre le diagramme 4.2 par occupation, environ la moitié des Autochtones dans le Nord occupent généralement des emplois qui exigent relativement peu d'instruction, notamment le secteur des ventes et des services, ainsi que les métiers et les transports. Bien que les travailleurs non autochtones dans les territoires oeuvrent généralement dans les mêmes secteurs, ils occupent plus souvent des postes qui exigent un niveau de scolarité supérieur et qui sont assortis d'une meilleure rémunération, par exemple des postes de gestion et des postes dans le secteur des affaires, des finances et de l'administration⁹⁷.

6.3.2 Activités traditionnelles autochtones

La majorité des témoins a parlé des pénuries de main-d'oeuvre dans le contexte d'une économie basée sur les salaires, mais certains ont parlé de la difficulté de conserver un mode de vie traditionnel dans le Nord. Les statistiques officielles ne tiennent souvent pas compte du rôle des activités de récolte traditionnelles (c'est-à-dire la chasse, la pêche et le piégeage) malgré leur importance pour les communautés autochtones, en particulier dans les régions éloignées. Thomas Berger (ancien conciliateur pour la mise en oeuvre de l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut) a indiqué :

[...] l'importance du maintien de l'économie traditionnelle fondée sur la chasse, la pêche et le piégeage. Ces activités étaient, à l'époque — et elles sont toujours, si je ne m'abuse —, une composante essentielle de la culture des gens du Nord, et un important

97 Pour plus de renseignements, consulter : Statistique Canada, recensement de 2006, n° au catalogue 97-564-XCB2006001.

Aujourd'hui, la participation des Autochtones à l'économie se caractérise par un ensemble d'emplois rémunérés et d'activités traditionnelles (chasse, pêche et piégeage).

6.3.1 Économie autochtone basée sur les salaires

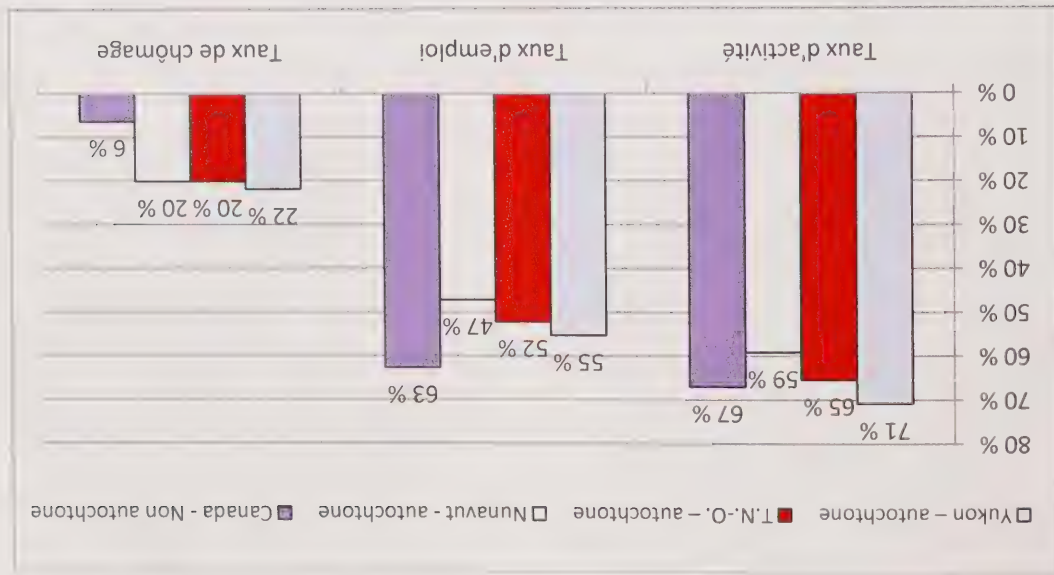
L'emploi rémunéré pour les Autochtones du Nord se rattache en général à trois secteurs (voir le diagramme 6.1) :

- l'administration gouvernementale et les services connexes (p. ex. santé et services sociaux, éducation);
- l'exploitation des ressources naturelles, principalement les mines (p. ex. diamants, pétrole et gaz, or, argent, plomb et zinc);
- les services qui appuient l'existence du gouvernement et/ou les activités minières, tels que :

- construction et transports;

- petites entreprises, principalement dans le secteur des services (p. ex. tourisme, détail, hébergement et services d'alimentation).

Figure 6.3 : Indicateurs du marché du travail pour les personnes âgées de 15 ans et plus : Autochtones pour chacun des territoires et non-Autochtones au Canada (en pourcentage de la population âgée de 15 ans et plus)



Source : Calculs établis à partir de données de Statistique Canada, recensement de 2006, Profils des communautés.

D'après ces données, on peut raisonnablement conclure que les Autochtones du Nord ne participent pas à l'économie ou n'en bénéficient pas au même titre que les non-Autochtones, dans chacun des territoires et dans l'ensemble du Canada. Cette conclusion coïncide avec celle que Daniel Vandermeulen, du Collège de l'Arctique du Nunavut, a exposée au Comité au sujet de l'instruction des Inuits et de leur participation au marché du travail¹⁹⁵.

Comme les renseignements disponibles donnent à penser que les Autochtones ont un désavantage concurrentiel dans le Nord, la partie qui suit porte sur l'instruction des Autochtones et sur leur participation au marché du travail dans le Nord, en particulier les Inuits, groupe le plus défavorisé parmi les habitants des territoires.

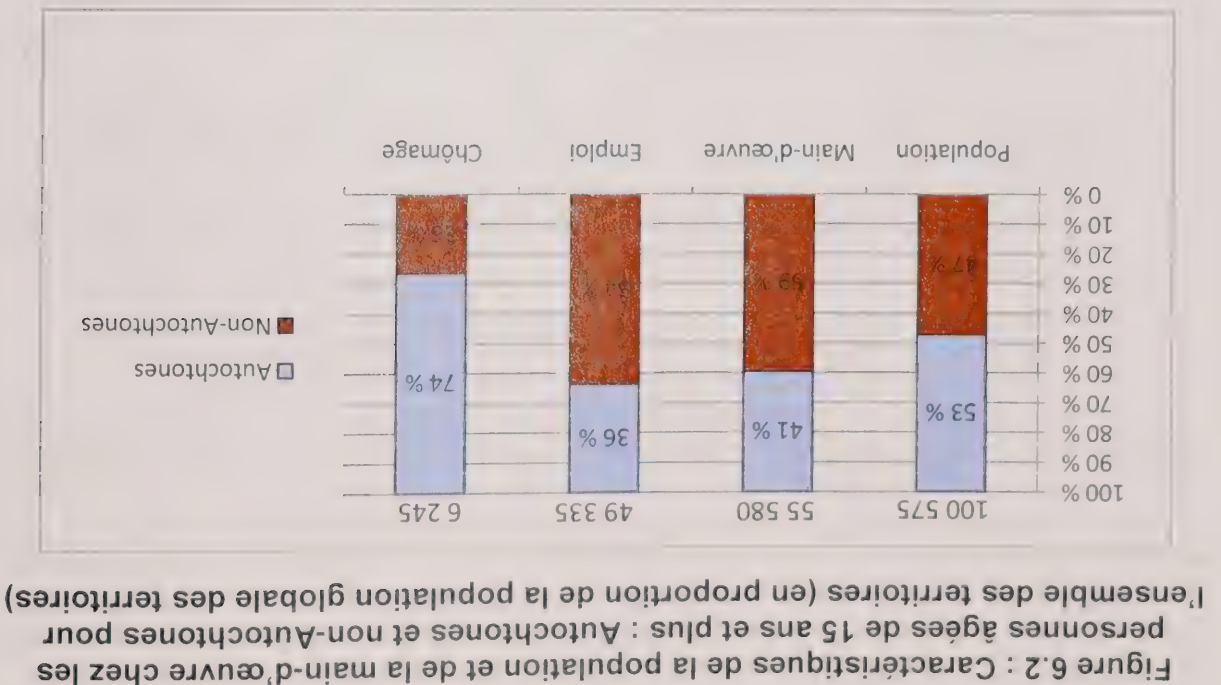
6.3 Types d'emploi autochtone dans les territoires du Nord

Les mesures à court terme et les solutions provisoires ne suffisent pas. L'acquisition de compétences est une priorité; il faut se concentrer sur le développement des ressources

- 92 Taux d'activité défini par Statistique Canada. *Guide de l'enquête sur la population active*, n° au catalogue 71-543-G, 2010 : « pourcentage de la population active totale par rapport à l'ensemble de la population de 15 ans et plus ». Ce taux donne une idée de la proportion de membres du groupe qui cherchent activement un emploi et/ou qui souhaitent travailler.
- 93 *Ibid.* : nombre de personnes occupées exprimé en pourcentage de la population de 15 ans et plus. Comme le taux d'emploi s'approche du taux d'activité, le nombre de personnes qui n'ont pas d'emploi mais qui en cherchent activement un diminue.
- 94 *Ibid.* : nombre de chômeurs exprimé en pourcentage de la population active. Le taux de chômage n'inclut pas les personnes qui ont décidé de ne pas participer au marché du travail pour différentes raisons : retraite, soins à prodiguer à des enfants, découragement en raison de l'incapacité à trouver du travail, etc. Autrement dit, il faut chercher activement un emploi pour être considéré comme « en chômage ».

La figure 6.3 fournit une comparaison entre les Autochtones de chacun des territoires et la population non autochtone du Canada. Bien que les taux d'activité⁹² des Autochtones dans chaque territoire soient relativement semblables à la moyenne établie pour la population non autochtone du Canada, leurs taux d'emploi⁹³ sont beaucoup moins élevés, tandis que leurs taux de chômage⁹⁴ sont trois fois supérieurs. En particulier, la situation sur le marché du travail est quelque peu moins reluisante pour les Inuits au Nunavut. En outre, les données du recensement de 2006 indiquent que le revenu médian des Autochtones dans chaque territoire (Yukon : 21 588 \$; T.N.-O. : 25 078 \$; Nunavut : 17 959 \$) est beaucoup moins élevé que celui des non-Autochtones au Canada (27 156 \$). Cela exacerbe la pauvreté, déjà accrue par le coût de la vie élevé dans le Nord.

Source : Calculs établis à partir de données de Statistique Canada, recensement de 2006, Profils des communautés.



En raison du niveau de scolarité relativement peu élevé des Autochtones dans le Nord, les employeurs adoptent d'autres stratégies pour maintenir leurs activités. Vu le manque de travailleurs qualifiés dans le Nord, maintes entreprises n'ont d'autre choix que de recruter des travailleurs qualifiés dans le Sud du Canada ou ailleurs dans le monde, des travailleurs ayant bénéficié d'un système d'éducation et de formation poussé, dans les grandes villes du Canada ou d'autres pays. Bien des entreprises trouvent cependant avantageux de recruter des travailleurs à l'échelon local pour assurer leur développement. Selon, Greg Missal de la Baffinland Iron Mines Corporation :

[I]l faut différents niveaux de compétences pour répondre à ces besoins. Nous aimerions bien pouvoir recruter des employés à partir des collectivités locales, au lieu d'aller les chercher dans le sud du Canada⁹⁰.

6.2 Performance du marché du travail pour les Autochtones du Nord

La majorité de la main-d'œuvre qualifiée provient encore des régions méridionales du Canada. Cette tendance doit être inversée afin que l'économie du Nord devienne durable⁹¹.

Lawrence Connell, Mines Agnico-Eagle limitée

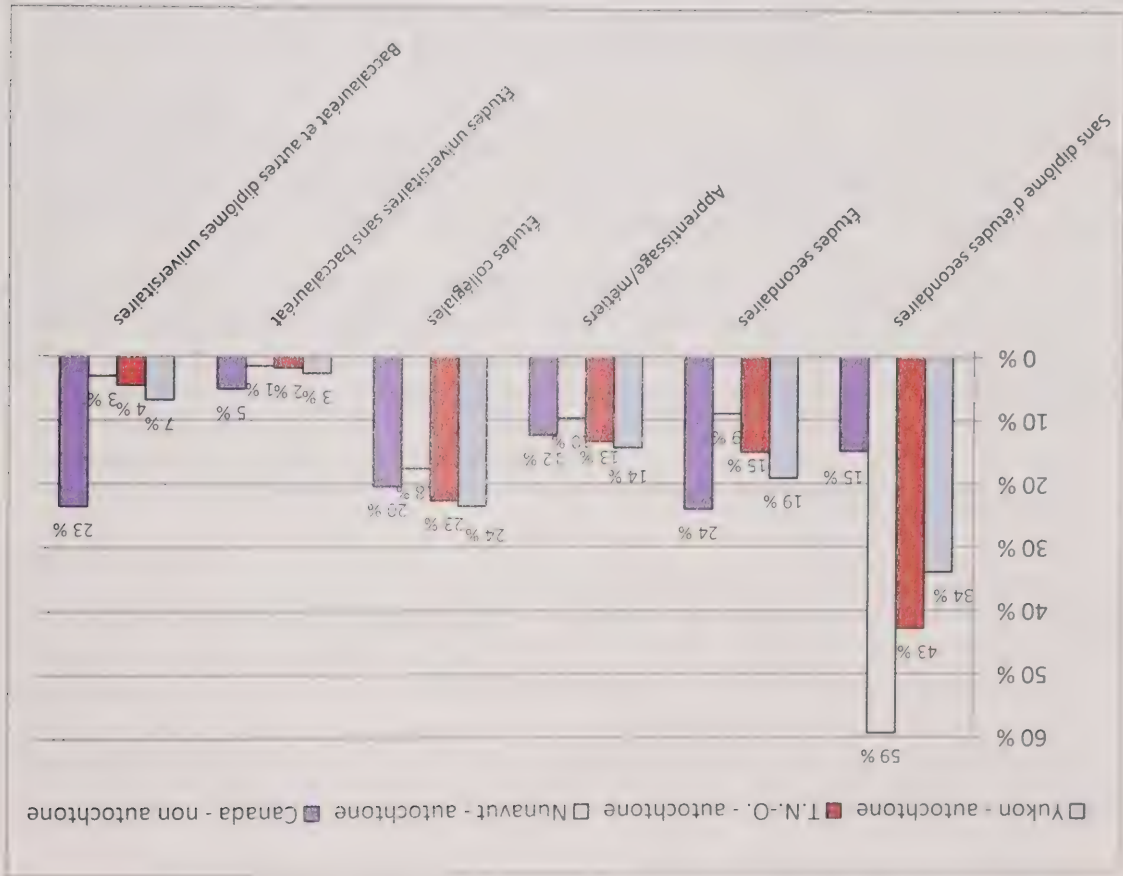
Comme il est mentionné dans la section précédente, si les Autochtones ne tirent pas davantage parti des possibilités d'emploi qu'offre le secteur des ressources naturelles dans les territoires du Nord, ils ne pourront profiter pleinement des activités qui s'y déroulent.

À titre d'indicateur de la performance du marché du travail dans le Nord, la figure 6.2 montre que les Autochtones des territoires représentent environ la moitié de la population globale de plus de 100 000 personnes, mais ils représentent les trois quarts des chômeurs.

90	Comité, <i>Témoignages</i> , 3 ^e session, 40 ^e législature, 10 juin 2010, 1635.
91	Comité, <i>Témoignages</i> , 3 ^e session, 40 ^e législature, 8 juin 2010, 1530.

Le recensement de 2006 permet de dégager les écarts dans le niveau de scolarité, comme l'illustre la figure 6.1. À l'exception des métiers et des études collégiales, le niveau de scolarité des Autochtones des territoires est de loin inférieur à celui de la population canadienne non autochtone, surtout au Nunavut. Les différences sont le plus marquées dans le cas de ceux qui n'ont pas de diplômes d'études secondaires ou universitaires.

Figure 6.1 : Niveau d'instruction des personnes âgées de 25 à 64 ans : population autochtone par territoire, en comparaison de la population non autochtone du Canada (en proportion de la population âgée de 25 à 64 ans)



Source : Calculs établis à partir de données de Statistique Canada, Recensement de 2006, Profils des communautés.

La proportion d'Autochtones qui fait partie du principal groupe d'âge dans les territoires du Nord et qui n'a pas de diplôme d'études secondaires s'établit à 34 % au Yukon et à 59 % au Nunavut, contre seulement 15 % pour la population non autochtone du Canada. Comme on doit s'y attendre, le faible niveau d'achèvement d'études secondaires chez les habitants autochtones du Nord a des répercussions directes sur la proportion de la population possédant un diplôme universitaire : 7 % au Yukon et seulement 3 % au Nunavut, comparativement à 23 % pour la population non autochtone du Canada.

6. DÉVELOPPEMENT DES COMPÉTENCES ET RÉSULTATS SUR LE MARCHÉ DU TRAVAIL

6.1 Instruction et formation pour les Autochtones du Nord

[...] un système d'éducation équivalant à ce qui existe ailleurs au pays et il doit être offert dans le contexte de la langue et de la culture inuit⁸⁷.

Robert Long, gouvernement du Nunavut

Un autre obstacle au développement économique qu'ont mentionné de nombreux témoins est le manque d'instruction et de formation de la population locale des territoires du Nord, surtout chez les Autochtones, qui limite la participation des communautés au développement du Nord.

Comme l'a indiqué Ted Tsetta, chef de la Première nation des Dénés de Yellowknife, au sujet de la nécessité d'augmenter le niveau de scolarité des Autochtones du Nord :

C'est le problème qui se pose dans le Nord. D'autres personnes bénéficient de nos ressources⁸⁸.

On considère généralement l'éducation comme essentielle à l'intégration et à la participation fructueuses sur le marché du travail. Des témoins ont toutefois signalé que beaucoup d'Autochtones au Canada n'ont pas l'instruction, la formation et les compétences requises pour trouver et conserver un emploi dans l'économie du Nord.

Des témoins ont indiqué que la participation active de la population autochtone relativement jeune et grandissante du Nord pourrait contribuer à réduire les futures pénuries de main-d'œuvre là-bas. Par exemple, Violet Ford, du Conseil circumpolaire inuit, a dit au Comité :

Au Canada, les jeunes Inuits comptent pour plus de la moitié de la population inuite. Ils seront nos prochains dirigeants, alors ils doivent intervenir plus tôt⁸⁹.

On sait fort bien qu'à l'instar des autres Canadiens, les Autochtones qui ont un niveau d'instruction élevé gagnent généralement plus d'argent et ont de meilleures chances de trouver un emploi. Il faut donc déterminer quelles stratégies permettraient d'inciter les jeunes Autochtones du Nord à mener des études supérieures.

- 87 Comité, *Témoignages*, 2^e session, 40^e législature, 24 novembre 2009, 0850.
88 Comité, *Témoignages*, 2^e session, 40^e législature, 19 novembre 2009, 2035.
89 Comité, *Témoignages*, 3^e session, 40^e législature, 13 mai 2010, 1710.

les entreprises ne seront plus subventionnées du tout, si bien qu'ils tripleront, si ce n'est pas plus. Bien des gens n'auront alors tout simplement plus les moyens de les payer.⁸⁵

Pour mitiger la fin du financement prévue en 2012 au titre du programme Large bande Canada, M. Doyle a proposé plusieurs options au Comité : la création d'un budget permanent de services votés par le gouvernement fédéral pour la large bande; le branchement du Nunavut à la large bande à terre au moyen d'un réseau de fibres optiques, un peu comme le modèle de Greenland Connect. Selon M. Doyle :

La seule possibilité qui s'offre à nous est de nous tourner vers le modèle du Groenland, qui est relié à l'Europe, à l'Islande et à Terre-Neuve par un réseau de fibre optique. La capacité de ce réseau est environ mille fois plus élevée que la nôtre. C'est une solution à très long terme. Je pense que cela représente un investissement de capitaux de 200 millions de dollars au départ, mais il est probable que nous dépensions cette somme d'argent au cours des 10 prochaines années et que nous ne soyons pas plus avancés.⁸⁶

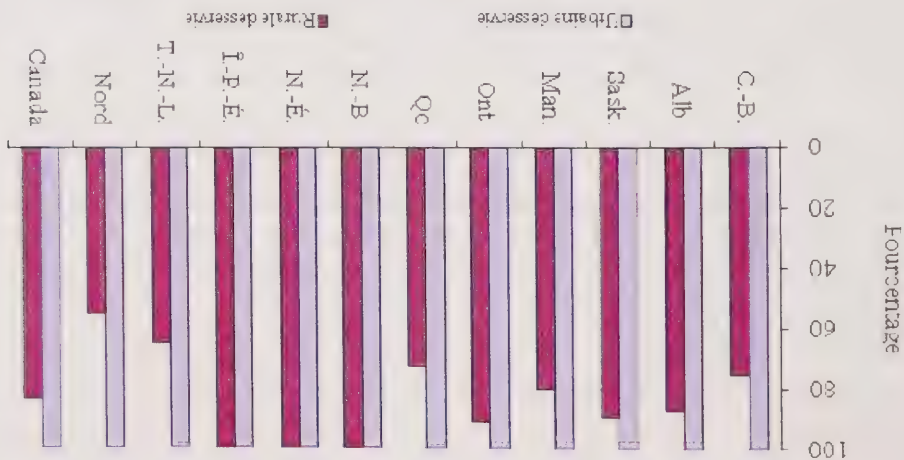
Étant donné le rôle crucial de la large bande dans l'économie du Nord et compte tenu de la difficulté à la maintenir dans les collectivités éloignées, le Comité est convaincu, après avoir entendu les témoignages sur cette question, qu'il faut continuer de financer de pareilles initiatives. Il recommande donc ce qui suit :

Recommandation 7

Que le gouvernement du Canada continue de soutenir l'industrie Canada dans l'expansion des services à large bande dans les territoires du Nord après le 31 mars 2012, date prévue pour la fin du financement du programme Large bande Canada.

85 Comité, *Témoignages*, 2^e session, 40^e législature, 24 novembre 2009, 1455.
86 *Ibid.* Pour plus de renseignements sur le programme Greenland Connect, consulter : Tele-post, *Greenland Connect: from Nature—to Future*.

Diagramme 5.1 : Disponibilité de la large bande en 2009, zones urbaines c. zones rurales (% des foyers)



Source : Industrie Canada et données recueillies par le CRTC

Source : CRTC, *Rapport de surveillance des communications*, juillet 2010, Tableau 5.3.6.

Des témoins représentant des collectivités du Nord ont dit au Comité que, comme de nouveaux fonds du gouvernement fédéral étaient disponibles pour les services à large bande dans le cadre du programme Un milieu rural branché, la large bande dans le Nord devrait être encore plus disponible qu'elle ne l'est à l'heure actuelle. Ne sachant pas encore quels seront les effets du nouveau financement, le Comité espère que les collectivités du Nord éloignées auront davantage accès à la large bande dans un proche avenir.

En général, les témoins s'accordaient à dire que même si les fonds alloués dans le cadre du programme Large bande Canada cesseront en 2012, il est encore nécessaire d'accroître l'infrastructure de connectivité des collectivités éloignées dans le Nord. Bon nombre d'entre eux ont indiqué que sans l'aide du gouvernement fédéral, il ne serait pas rentable pour les entreprises de fournir des services à large bande dans les petites collectivités rurales du Nord; seules les régions les plus peuplées seraient branchées si les forces du marché intervenaient uniquement. Patricke Doyle, de la Nunavut Broadband Development Corporation, a mentionné :

Contrairement aux autres projets d'infrastructure — si vous construisez un pont, vous obtenez un pont —, le réseau cessera bientôt d'exister. Essentiellement, notre principal défi est d'examiner ce qu'il adviendra du réseau après 2012, lorsque les fonds seront épuisés et que le pont aura disparu. [...] le financement s'arrêtera net, les frais exigés par

doivent se terminer au plus tard le 31 décembre 2011⁸¹. Le programme prévoit une contribution unique et non remboursable pour soutenir l'expansion de l'infrastructure actuelle dans les zones définies où la rentabilité est actuellement insuffisante pour stimuler des activités réalisées uniquement par le secteur privé. Le programme est financé selon la formule du partage des coûts, et l'aide financière accordée par le gouvernement du Canada est limitée à 50 % du total des coûts, sauf pour les projets qui prévoient desservir des communautés membres des Premières Nations où le maximum peut parfois dépasser cette limite⁸². Le financement du programme doit prendre fin le 31 mars 2012. Selon l'industrie Canada, ce programme devrait encore favoriser le développement de services à large bande dans six collectivités éloignées dans les Territoires du Nord-Ouest et partout au Nunavut⁸³.

Selon les plus récentes données du Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC), les services à large bande étaient accessibles à tout juste plus de 50 % des ménages des collectivités rurales du Nord en 2009⁸⁴. Au Canada, en moyenne, plus de 80 % des foyers en milieu rural avaient accès aux services à large bande la même année, ce qui laisse supposer qu'il faut plus de fonds pour les collectivités rurales du Nord, surtout celles des Territoires du Nord-Ouest et du Nunavut, si l'on veut y assurer la disponibilité complète de la large bande (voir le diagramme 5.1).

-
- 81 *Ibid.* et Industrie Canada. Le ministre Clement annonce les premiers projets qui seront financés au titre du programme Large bande Canada, 9 mai 2010.
- 82 *Ibid.*, *Liste des projets*.
- 83 D'après des renseignements d'Industrie Canada sur les *Régions qui seront entièrement desservies par d'autres projets*, plus de 99 % des personnes et des entreprises au Yukon ont maintenant accès aux services à large bande.
- 84 Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes, *Rapport de surveillance des communications*, juillet 2010.

76	Pour plus de renseignements, consulter : Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes, Rapport de surveillance du CRTC – État de la concurrence dans les marchés des télécommunications au Canada – Mise en place et accessibilité de l'infrastructure et des services de télécommunication de pointe, juillet 2006.
77	Industrie Canada, Évaluation formative du Programme pilote sur les services à large bande pour le développement rural et du Nord, rapport final, juillet 2006, p. iii.
78	Pour plus de renseignements, consulter : Infrastructure Canada, Le Nunavut met en place un réseau qui constitue un point névralgique sans précédent, 26 mai 2005, et Entente d'infrastructure permettant d'accroître l'accès aux services à la large bande dans les Territoires du Nord-Ouest, 24 novembre 2005.
79	Pour plus de renseignements, consulter : Infrastructure Canada, Les gens du nord bénéficieront d'un meilleur accès à Internet, 29 août 2008.
80	Industrie Canada, Large bande Canada : Un milieu rural branché.

Le programme du gouvernement fédéral appelé Large bande Canada : Un milieu rural branché a pour but d'augmenter le nombre de ménages canadiens ayant accès à des services à large bande abordables et d'établir l'infrastructure essentielle aux Canadiens des régions éloignées et rurales⁸⁰. Selon Industrie Canada, des demandes de financement ont été acceptées du 1^{er} septembre au 23 octobre 2009 et leur valeur estimative s'établissait à 76,7 millions de dollars, comme le prévoit l'entente, les projets

services à large bande.

31 collectivités des Territoires du Nord-Ouest et 25 du Nunavut ont maintenant accès aux réalisations d'initiatives semblables⁷⁹. Grâce aux fonds provenant de l'Initiative, ont été accordés au Nunavut et 14,8 millions aux Territoires du Nord-Ouest pour la 2005⁷⁸. En 2008, dans le cadre de l'Initiative nationale de satellite, 21,6 millions de dollars 7 millions ont été accordés aux Territoires du Nord-Ouest et 7,83 millions au Nunavut en accès aux services à large bande. En tout, 155 millions de dollars y ont été affectés, dont éloignées du Canada, où le satellite constitue le seul moyen raisonnable pour fournir un programme vise à réduire le coût d'accès aux services à large bande à l'intention des Administré par le bureau d'Industrie Canada responsable de la large bande, ce 2003 par Infrastructure Canada, Industrie Canada et l'Agence spatiale canadienne. Un deuxième programme, l'Initiative nationale de satellite, a été mis en œuvre en

dollars).

Nord-Ouest (5,4 millions de dollars) et dans 24 collectivités du Nunavut (3,9 millions de six collectivités du Yukon (0,2 million de dollars), dans 29 collectivités des Territoires du Canada; ces dépenses ont permis d'accroître l'accès aux services à large bande dans pilote totalisaient, en juillet 2006, environ 80 millions de dollars injectés aux quatre coins dépenses réelles engagées par le gouvernement fédéral par l'entremise du programme prolongé jusqu'en mars 2007. Selon une évaluation réalisée par Industrie Canada⁷⁷, les affecté en tout 105 millions de dollars répartis sur trois ans; le programme a ensuite été Ce programme a été mis en œuvre en septembre 2002. Le gouvernement fédéral y a services à large bande pour le développement rural et du Nord d'Industrie Canada⁷⁶. Canada. Le premier programme élaboré à cette fin est le Programme pilote sur les

gouvernements des territoires du Nord et des Premières nations n'ont pas la capacité de les assumer seuls⁷³ ».

Compte tenu de l'opinion générale des témoins au sujet des effets du changement climatique sur l'infrastructure du Nord et des coûts relativement exorbitants de l'application de technologies d'adaptation, le Comité croit que l'intervention du gouvernement fédéral est justifiée. C'est pourquoi il recommande :

Recommandation 6

Que le gouvernement du Canada coordonne ses efforts avec ceux des partenaires et des intervenants pour mieux adapter l'infrastructure du Nord aux risques que présentent les changements climatiques, tout en veillant à la mise en place des systèmes de surveillance et d'établissement de rapports nécessaires à l'évaluation constante du rendement de l'infrastructure.

5.4 Infrastructure des télécommunications

Ce que nous aimerions dire, c'est que la bande passante dans l'Arctique est comme l'eau dans le désert. Il faut la gérer comme une ressource précieuse⁷⁴.

Patrick Doyle, Nunavut Broadband Development Corporation

En général, on se sert de plus en plus de l'infrastructure des télécommunications, incluant Internet haute vitesse, comme outil pour faciliter le développement économique et la commercialisation dans le Nord. Il est ainsi possible de mener des études supérieures par téléapprentissage, d'avoir accès aux services bancaires en ligne et d'effectuer des transactions électroniques; les entreprises du Nord sont aussi plus en mesure d'accéder aux marchés du Sud et étrangers; les médecins peuvent établir des diagnostics à distance et proposer des traitements; enfin, les citoyens peuvent se prévaloir de services gouvernementaux et d'autres services personnels. Dans le portail des Autochtones au Canada, on peut lire :

Le branchement fiable et à haute vitesse des collectivités canadiennes à Internet exercera un effet profond sur la quasi-totalité des aspects de la vie des habitants. Il reste que les collectivités qui ont le plus à gagner d'Internet sont aussi celles où le branchement est le plus difficile et le plus coûteux⁷⁵.

En 2001, le gouvernement fédéral a mis sur pied le Groupe de travail national sur les services à large bande pour s'attaquer au problème des collectivités non desservies au

73

Comité, *Témoignages*, 3^e session, 40^e législature, 25 mai 2010, 1555.

74

Comité, *Témoignages*, 2^e session, 40^e législature, 24 novembre 2009, 1455.

75

Portail des Autochtones au Canada. Rapport de 2004 sur l'infrastructure de connectivité des collectivités autochtones, 2 mai 2005.

Cette dualité a retenu l'attention des participants à la Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie. Dans une étude récente sur la question⁶⁸, les participants ont examiné la vulnérabilité de l'infrastructure du Nord et son adaptation au changement climatique.

Dans son témoignage devant le Comité, Robert Page, président de la Table ronde, a indiqué :

Les changements climatiques dont nous sommes témoins dans l'Arctique canadien évoluent plus rapidement que n'importe où ailleurs sur la planète, et nous serons les pionniers en matière de processus et de projets d'adaptation, que cela nous plaise ou non, notamment en ce qui a trait aux aéroports, aux eaux usées, aux routes, aux résidus, aux pipelines, au forage, aux mines et aux fondations surtout... des choses essentielles dans la vie des gens du Nord⁶⁹.

M. Page n'est pas seul à constater que le changement climatique influe sur l'infrastructure du Nord. Selon David Austin, directeur de l'Association des communautés du Yukon :

Dans le Nord, le réchauffement climatique affecte particulièrement le climat et l'environnement. À mesure que s'amenuise le pergélisol, les systèmes vieillissants d'égouts et d'alimentation en eau tombent en panne et les fondations des immeubles risquent de se déplacer⁷⁰.

Gordon Miles, coordonnateur de NEDCIN, a décrit l'une des stratégies d'atténuation récemment élaborées pour tenir compte des nouvelles réalités de la construction dans le Nord. M. Miles a expliqué que, dans les nouveaux chantiers, les entreprises commencent à installer des refroidisseurs pour conserver le pergélisol et empêcher l'affaiblissement des fondations⁷¹. Au sujet de cette technologie, Bill Eggeertson, de l'Association canadienne pour les énergies renouvelables, a mentionné que des serpents enterrés « extraient [...] la chaleur pour chauffer l'édifice, mais le but fondamental est d'éviter la fonte du pergélisol⁷² ».

Les habitants du Nord considèrent que cette stratégie d'atténuation permet d'espérer que l'adaptation au changement climatique est possible dans le Nord, mais, à cause de leur coût très élevé, les technologies de ce genre ne peuvent être appliquées à la majeure partie de l'infrastructure existante. M. Page a indiqué dans son témoignage devant le Comité que les coûts d'adaptation sont importants dans le Nord et que « les

68	Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie, <i>Franc Nord – Adaptation de l'infrastructure du Nord canadien au changement climatique</i> , 2009.
69	Comité, <i>Témoignages</i> , 3 ^e session, 40 ^e législature, 25 mai 2010, 1605.
70	Comité, <i>Témoignages</i> , 2 ^e session, 40 ^e législature, 17 novembre 2009, 0855.
71	Comité, <i>Témoignages</i> , 2 ^e session, 40 ^e législature, 5 novembre 2009, 1235.
72	Comité, <i>Témoignages</i> , 3 ^e session, 40 ^e législature, 11 mai 2010, 1535.

66 *Ibid.*
67 Comité, *Témoignages*, 3^e session, 40^e législature, 25 mai 2010, 1605.

De maintes façons, développement économique et changement climatique sont intimement liés. D'une part, les projets de développement, par exemple les projets miniers, sont généralement source de pollution environnementale (par leurs émissions de gaz à effet de serre, entre autres) qui peut entraîner des changements climatiques. D'autre part, les changements climatiques peuvent avoir des répercussions sur les immeubles et les routes desservant des projets de développement, par exemple des d'exploitation minière.

Nord. Dans la section précédente, on a fait valoir que, pour appuyer le développement durable dans le Nord, il fallait envisager d'autres modes de production d'énergie qui réduiraient les coûts du développement. De même, l'utilisation de sources d'énergie renouvelables peut contribuer à réduire l'impact du développement sur l'environnement du

Robert Page, Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie

Une trop grande part du travail entourant les changements climatiques dans l'Arctique et l'adaptation à ces changements n'est pas axée sur la collectivité; il est donc très difficile pour les gouvernements territoriaux et les premières nations d'évaluer correctement la situation⁶⁷.

5.3 Impact du changement climatique sur l'infrastructure

Que le gouvernement du Canada élabore une stratégie pour le Nord visant à accroître la production et l'utilisation de sources d'énergie renouvelable. De plus, que le gouvernement du Canada continue d'appuyer la réalisation de projets pilotes et d'activités de démonstration, afin de mieux informer les collectivités et les entreprises du Nord des avantages qu'offrent ces sources d'énergie sur le plan environnemental et des économies qu'elles permettraient de réaliser.

Recommandation 5

Le Comité croit qu'il faut intensifier les efforts faits pour exploiter différentes formes d'énergie renouvelable afin de satisfaire aux besoins des collectivités du Nord en matière d'énergie durable et abordable. Le Comité recommande donc :

éolienne et solaire à Rankin Inlet. l'utilisation de l'énergie solaire au centre récréatif de Fort Smith et au Collège de l'Arctique du Nunavut à Igloolik. le chauffage solaire de l'air à l'école Veledeh à Yellowknife et de nombreux exemples de chauffage à distance, de récupération de chaleur résiduelle et de centrales hydroélectriques de petite taille⁶⁶.

certaines collectivités du Nord depuis peu. Andrew Robinson, de Arctic Energy Alliance, estime qu'il convient d'encourager partout dans le Nord l'utilisation de granulés de bois, technologie nouvelle dans les Territoires du Nord-Ouest :

C'est une solution plus économique que l'huile de chauffage. Elle est beaucoup moins dommageable pour l'environnement en cas de déversement. On considère cette solution comme étant carbon neutre. Ces granulés sont principalement composés de sciures de bois, et n'ont donc pas de répercussions sur le plan du climat⁶⁴.

Les énergies éolienne et solaire sont également des énergies renouvelables que bon nombre considèrent comme tout à fait adaptées aux climats extrêmes. Bill Eggerston a fait observer :

L'efficacité des cellules photovoltaïques augmente lorsqu'il fait froid. Le Nord est privilégié, car sous cette latitude, les panneaux solaires captent plus de lumière du soleil, parce que celle-ci se réverbère sur la neige. [...] Les stations météorologiques de l'Antarctique et de l'Arctique utilisent des éoliennes. C'est une technologie très efficace et le vent continue de produire de l'électricité la nuit, contrairement aux panneaux solaires⁶⁵.

Malgré les avantages liés à l'utilisation de l'énergie renouvelable dans le Nord, un grand nombre de témoins ont exposé au Comité les difficultés que pose l'application de nouvelles technologies dans les collectivités du Nord. Voici quels sont les obstacles les plus courants :

- le manque de compétences nécessaires à la fabrication et à l'entretien de l'équipement;
- le peu d'incitatifs gouvernementaux à l'appui des investissements dans l'énergie renouvelable, qui faciliteraient le démarrage d'entreprises et fourniraient un soutien permanent aux projets existants;
- le degré de fiabilité de l'équipement utilisé dans les conditions climatiques les plus sévères;
- la réticence des entreprises locales et des collectivités à exploiter l'énergie renouvelable par suite de tentatives infructueuses.

Selon Bill Eggerston (Association canadienne pour les énergies renouvelables), les efforts que déploie actuellement le gouvernement fédéral pour intéresser les habitants du Nord à des projets d'énergie renouvelable sont louables et devraient se poursuivre. M. Eggerston a indiqué que le gouvernement devrait continuer de promouvoir les formes d'énergie renouvelable :

L'année dernière, dans le rapport intitulé *Anecdotes réussies*, le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien a présenté des études de cas sur l'utilisation de l'énergie

64	Comité, <i>Témoignages</i> , 2 ^e session, 40 ^e législature, 19 novembre 2009, 1550.
65	Comité, <i>Témoignages</i> , 3 ^e session, 40 ^e législature, 11 mai 2010, 1535.

Le Comité partage l'avis des témoins et croit que le gouvernement fédéral devrait inviter les intervenants à collaborer à la planification et à l'élaboration des réseaux de transmission dans le Nord. Il recommande ce qui suit :

Recommandation 4

Que le gouvernement du Canada vienne en aide aux collectivités et aux entreprises du Nord, en se joignant aux gouvernements territoriaux et autochtones pour déterminer quels sont les réseaux de transport d'énergie électrique nécessaires dans le Nord et pour en faciliter l'expansion, là où les besoins se font le plus sentir.

5.2.2 Production d'énergie par des producteurs indépendants

Une stratégie importante qu'ont mentionnée les habitants du Nord pour tirer parti des sources d'énergie renouvelable dans le Nord consiste à faire appel à des producteurs d'énergie indépendants. Dans un mémoire présenté au Comité, le gouvernement du Yukon explique comment la création d'une politique appuyant les producteurs d'énergie indépendants permet aux collectivités et aux entreprises privées de subvenir à leurs propres besoins énergétiques et de vendre tout surplus aux organismes de services publics, puis de demander le rajustement net de la facture d'électricité du ménage⁶². Le gouvernement du Yukon sollicite le soutien et le partenariat de tous les intérêts : gouvernement fédéral, administrations municipales, organismes autochtones, entreprises du Nord, organismes sans but lucratif et propriétaires de maison.

En ce qui concerne la stratégie visant les producteurs d'énergie indépendants, des témoins ont parlé de l'utilisation durable de différentes formes d'énergie renouvelable pour les besoins des collectivités du Nord et des projets de développement, soit l'hybridation. Comme l'a expliqué Bill Egge (Association canadienne pour les énergies renouvelables), un ensemble plus diversifié de technologies de production d'énergie électrique aurait pour effet de renforcer la sécurité énergétique, de maintenir de faibles tarifs d'électricité et d'accroître la fiabilité du système de production d'énergie :

Il faut avoir le plus de variété possible afin d'obtenir à la fois de la chaleur et de l'électricité de diverses sources. Si le soleil ne brille pas, le vent devrait souffler. Si ce n'est pas le cas, alors il faut mettre en marche votre génératrice à la biomasse. [...] Le modèle hybride est la meilleure solution. Ça coûte plus cher, mais ça augmente aussi la fiabilité et le rendement, ce qui finit par réduire les coûts⁶³.

Outre certaines formes d'énergie renouvelable plus courantes (hydro-électrique, éolienne, solaire, géothermique, etc.), les granules de bois trouvent preneur dans

62 On peut obtenir l'énoncé de cette politique auprès du gouvernement du Yukon, *Independent Power Production and Net Metering: Developing Policy for Yukon. Summary of Comments on Discussion Paper*, ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources, juin 2010.

63 Comité, *Témoignages*, 3^e session, 40^e législature, 11 mai 2010, 1630.

Ces stratégies seraient certes profitables à long terme, mais de l'avis général des témoins, leur coût exorbitant incite les habitants du Nord à coordonner leurs efforts par d'autres moyens. Plusieurs témoins estiment que tous les ordres de gouvernement doivent unir leurs efforts, de même que collaborer avec les entreprises et les collectivités autochtones et du Nord pour planifier des projets énergétiques. En voici des exemples :

- David Morrison (Société d'énergie du Yukon) a parlé de la collaboration qui s'établit entre l'organisme de services publics et une exploitation minière et qui a permis de réduire les frais de fonctionnement de l'organisme. M. Morrison a expliqué : « Nous avons raccordé une nouvelle mine à notre réseau il y a environ un an et demi [...] cette mine fonctionnait au moyen d'énergie produite à partir du diesel [...] La compagnie minière a contribué au projet de ligne de transmission qui était en construction. [...] elle a épongé les coûts de la construction de la ligne secondaire⁵⁹. » M. Morrison estime que de tels efforts ont de nombreuses retombées dans le Nord : ils amoindrissent les coûts de l'exploitation minière tout en réduisant les émissions de gaz à effet de serre.

- Donald Balsillie (Deze Energy Corporation, Territoires du Nord-Ouest) a expliqué comment le projet d'aménagement d'une centrale hydroélectrique dans les Territoires du Nord-Ouest, soit le projet Taltson, produirait suffisamment d'énergie pour répondre aux besoins du secteur des mines de diamants des Territoires du Nord-Ouest tout en procurant des avantages directs aux habitants. M. Balsillie a expliqué au Comité que ce projet stabiliserait et réduirait la composante énergétique du coût de la vie élevé dans les Territoires, allongerait la durée de vie de la mine, créerait de nouveaux emplois, ainsi que des possibilités de formation et des occasions d'affaires, sans compter les avantages économiques directs pour les habitants grâce à la participation majoritaire des Premières nations de la région⁶⁰.

- Peter Mackey (Quilliq Energy Corporation, Nunavut) a indiqué : « Nous étudions la possibilité d'établir un partenariat avec une société privée pour le développement [...] d'un projet d'hydroélectricité pour Igaliut, dont les coûts de mise en œuvre seraient substantiels, mais qui aurait la possibilité de réduire de plus de 35 % notre consommation de combustibles fossiles dans le Nord⁶¹. »

59	Comité, <i>Témoignages</i> , 3 ^e session, 40 ^e législature, 3 juin 2010, 1550.
60	Comité, <i>Témoignages</i> , 2 ^e session, 40 ^e législature, 19 novembre 2009, 1310; documents présentés au Comité.
61	Comité, <i>Témoignages</i> , 3 ^e session, 40 ^e législature, 10 juin 2010, 1555.

réseaux d'électricité économiques et souples passe par le développement d'un système coordonné. À cet égard, les témoignages peuvent être groupés en deux thèmes principaux que voici.

5.2.1 Raccordement des réseaux électriques

On a dit au Comité que le raccordement des systèmes de production d'énergie à des réseaux électriques, existants ou nouveaux, dans le Nord permettrait d'accroître l'offre à moindres coûts à long terme, ce qui contribuerait au développement des collectivités et à la réalisation des projets dans les régions plus isolées du Nord. Comme il est mentionné dans la partie 1.2, la Société d'énergie du Yukon s'efforce actuellement de raccorder les réseaux du nord et du sud pour distribuer l'électricité de manière plus efficace dans les collectivités du Yukon qui utilisent actuellement des génératrices diesel. Une autre façon de faire consisterait à établir des liens avec les réseaux électriques existants dans les provinces du Sud pour que les habitants du Nord puissent avoir accès à une source d'énergie fiable et abordable. De l'avis général des témoins, ces efforts initiaux peuvent être coûteux et nécessiter beaucoup de temps, mais ils estiment que les avantages à long terme pour les économies du Nord compensent largement les risques à court terme. Ces avantages sont :

- une plus grande autonomie par rapport aux mécanismes de soutien gouvernementaux;

- la diversification de l'économie des territoires;

- la création de partenariats avec des entreprises autochtones et avec le secteur privé, qui procurent des avantages économiques aux collectivités et aux régions ainsi que des possibilités de création de richesses.

Voici quelques exemples, donnés par des témoins, de stratégies qui permettraient de produire de l'électricité à coût abordable à long terme :

- Harvey Brooks (ministère du Développement économique, gouvernement du Yukon) a indiqué que le financement accordé par le gouvernement du Yukon pour l'expansion du réseau électrique de la Colombie-Britannique jusqu'à Bob Quinn Lake, près du Yukon, « nous permet d'envisager le raccordement au Yukon⁵⁷ ».

- Brian Zawadski (Société de développement du Nunavut) a mentionné que « [l]a possibilité de construire une ligne de transport d'énergie électrique entre le Manitoba, où l'électricité coûte moins de 10 ¢ par kilowatt, et Kivalliq, où l'électricité coûte plus de 40 ¢ par kilowatt, a été étudiée. Nous attendons maintenant la suite⁵⁸. »

57 Comité, *Témoignages*, 2^e session, 40^e législature, 17 novembre 2009, 0915.

58 Comité, *Témoignages*, 2^e session, 40^e législature, 24 novembre 2009, 1505.

récemment par Ernst and Young, le Canada se classe au 9^e rang sur le plan de l'attrait relatif parmi 27 pays industrialisés⁵⁶.

Selon des statistiques du Centre info-énergie, les territoires du Nord dépendent de l'énergie issue de combustibles fossiles plus que toute autre région du Canada (voir le tableau 5.1).

Tableau 5.1 : Utilisation de l'énergie — combustibles fossiles et énergie renouvelable, 2009 (% du total)

% du total	Canada	Yukon	T.N.-O.	Nunavut
Combustibles fossiles	24 %	41 %	64 %	100 %
Energie nucléaire	15 %	...	...	...
Energie renouvelable (principalement l'hydro-électricité)	61 %	59 %	36 %	...

Source : Calculs établis à partir de données du Centre info-énergie et de l'Agence internationale de l'énergie, *Politiques énergétiques des pays de l'AIE — Canada*, Étude de 2009, résumé et principales recommandations, avril 2010; en fonction de la puissance installée.

Les tarifs d'électricité du secteur résidentiel sont généralement plus élevés dans de nombreuses collectivités du Nord (voir le tableau ci-dessous).

Tableau 5.2 : Tarifs résidentiels, électricité, juin-juillet 2010

\$/kWh	Tarif
Yukon	10,45
Old Crow	25,77
Territoires du Nord-Ouest	13,52
Yellowknife	15,33
Fort Smith	245,30
Colville Lake	39,39
Nunavut	81,72
Iqaluit	7,51
Kagaaruk	11,80
Québec	
Nouvelle-Écosse	

Source : Office national de l'énergie, *Conditions actuelles du marché*, juin-juillet 2010 (remarque : les données représentent les tarifs subventionnés, seuil standard ou élevé).

De l'avis de nombreux témoins, l'utilisation de sources d'énergie renouvelable est nécessaire pour assurer le développement économique durable dans les territoires du Nord au cours des années à venir. Comme ailleurs au Canada, le développement de

Recommandation 3

Que le gouvernement du Canada continue de travailler avec ses partenaires et avec les intervenants pour faciliter l'élaboration de propositions de projet de partenariat qui sont jugées viables pour le développement de l'infrastructure dans les territoires du Nord.

5.2 Production d'énergie électrique et utilisation de l'énergie renouvelable

Nous avons essayé d'examiner des énergies de remplacement pour réduire notre dépendance à l'égard des combustibles fossiles, ainsi que pour éliminer les risques liés aux combustibles fossiles en termes de coût d'exploitation. Les choix en matière d'énergie de remplacement dans le Nord sont limités [...] par la disponibilité des technologies et de l'équipement dans le Nord ainsi que par la disponibilité de l'expertise pour faire fonctionner ces solutions de remplacement.⁵³

Peter Mackey, Quilliq Energy Corporation

Selon une définition type, l'énergie renouvelable renvoie à la production de chaleur et d'électricité à partir de ressources naturelles qui ne s'épuisent pas avec le temps.⁵⁴ L'énergie renouvelable peut être produite à partir du vent, du soleil, de l'eau (incluant l'énergie géothermique), des marées et des vagues, ainsi que des arbres ou d'autres formes de biomasse qui peuvent se régénérer après une certaine utilisation.

D'après de nombreux témoignages, l'utilisation de sources d'énergie renouvelable pour produire de l'électricité offre maints avantages, incluant l'atténuation des changements climatiques et la réduction de la pollution atmosphérique, comparativement à la production d'énergie par des moyens conventionnels; elle permet aux collectivités éloignées et isolées de réduire leurs coûts liés à la consommation d'énergie, tout en favorisant dans une large mesure la création d'emplois et le développement rural. Bill Eggerston, de l'Association canadienne pour les énergies renouvelables, a indiqué :

[L]es innombrables preuves, présentées dans plusieurs études, qui corroborent que parmi toutes les sources d'énergie ce sont les investissements publics dans les énergies renouvelables qui créent le plus d'emplois [...].⁵⁵

Des témoins ont dit au Comité que, malgré les possibilités qu'offre l'énergie renouvelable en raison de l'abondance de ressources naturelles, le Canada accuse un retard par rapport à d'autres pays qui utilisent cette énergie. Dans un rapport publié

53	Comité, <i>Témoignages</i> , 3 ^e session, 40 ^e législature, 10 juin 2010, 1550.
54	Barbara Campbell et Andrew Pape, <i>Economic Development from Renewable Energy: Yukon Opportunities</i> , Pembina Institute, octobre 1999.
55	Comité, <i>Témoignages</i> , 3 ^e session, 40 ^e législature, 11 mai 2010, 1540; voir également, <i>Green Power for Energy Generation – Creating an Industry in Canada</i> , Canadian Renewable Energy Alliance, Julie Green, août 2006.

économies découlant de la gestion partagée entre les deux secteurs et les exigences moins élevées en matière de surveillance pour le gouvernement.⁴⁹

En dépit des avantages qu'offrent les partenariats publics-privés pour l'exécution de projets d'infrastructure, il existe relativement peu de ces partenariats au Canada, surtout pour les projets d'infrastructure dans les territoires du Nord. Jusqu'à maintenant, selon le Conseil canadien pour les partenariats publics-privés, parmi les 138 projets de partenariats publics-privés réalisés au Canada, un seul a été mené à bien dans les territoires du Nord (immeubles du gouvernement du Nunavut — Iqualuit)⁵⁰ :

- *Apergu* : Le gouvernement du Nunavut a conclu un partenariat public-privé avec la Nunavut Construction Corporation, entreprise inuite, pour concevoir, financer, construire, posséder et entretenir des immeubles du gouvernement aux termes d'un bail de 20 ans. Le projet vise 10 immeubles à bureau du gouvernement (incluant l'immeuble de l'Assemblée législative à Iqualuit) et 250 unités de logement pour les employés dans 11 collectivités du Nunavut. Les derniers immeubles à bureaux et unités de logement ont été terminés au printemps de 2000 dans les limites du budget prévu et un an avant la fin de la période de quatre ans établie. La Nunavut Construction Corporation est responsable de la gestion et de l'entretien des immeubles et conservera la propriété des biens à l'expiration du bail.

Conscient de l'importance des partenariats publics-privés au Canada et du retard que le Canada accuse par rapport à d'autres pays, dont le Royaume-Uni et l'Australie⁵¹, le gouvernement du Canada a créé le fonds national des partenariats public-privé, d'une valeur de 1,2 milliard de dollars, par l'entremise de Partenariats public-privé Canada. Créée en 2009, cette société d'État a pour mandat de développer le marché canadien en vue du partenariat public-privé pour la réalisation d'infrastructures d'intérêt public.⁵² Comme des projets initiaux devaient être approuvés au début de 2010, on ignore actuellement dans quelle mesure de nouveaux fonds sont affectés aux projets de partenariat dans les territoires du Nord. C'est pourquoi il recommande :

49	Derek Burleton, <i>Creating the Winning Conditions for Public-Private Partnerships in Canada</i> , TD Economics Special Report, 2006, p. 13. [traduction]
50	Il est possible d'obtenir une liste des partenariats publics-privés auprès du Conseil canadien pour les partenariats public-privé, <i>Canadian CPP Project Database</i> . [traduction]
51	Gouvernement du Canada, <i>Le plan budgétaire de 2007 : Viser un Canada plus fort, plus sécuritaire et meilleur</i> , 19 mars 2007, p. 182; <i>Chantiers Canada — Une infrastructure moderne pour un Canada fort</i> .
52	PPP Canada, <i>Plan d'entreprise sommaire 2009-2014, budget d'exploitation et d'investissement 2009-2010</i> , 2009.

Il peut s'agir, par exemple, de contrats d'entretien ou d'exploitation d'une infrastructure existante ou encore de contrats pour la création, la construction, le financement et l'exploitation de nouvelles entreprises.

On reconnaît généralement aujourd'hui que le modèle d'acquisition public-privé procure des gains d'efficience non négligeables. Selon Tim Zehr, de la Nunasi Corporation :

L'une des solutions à la nécessité pour le gouvernement de répondre à ces demandes serait de favoriser les partenariats public-privé, ou PPP. Les PPP rassemblent les éléments de la conception, de l'élaboration, du financement et du maintien d'un projet. [...] Il ne s'agit pas de privatisation mais bien d'un vrai partenariat, dont les grandes lignes sont exposées dans un accord commercial⁴⁷.

On s'attend à ce que le public tire un avantage net en confiant à un consortium privé les travaux de conception, de construction et d'exploitation d'une infrastructure publique. On peut dégager un bénéfice net quand « le secteur privé fournit de l'argent, des outils de gestion et de puissants incitatifs pour l'exécution efficace des projets, plus rapidement et à moindres coûts que si le secteur public faisait cavalier seul⁴⁸ ».

Autres avantages :

- réduire le risque financier lié à la construction et à l'exploitation de l'infrastructure publique pour le gouvernement;
- dégager des ressources gouvernementales pour l'exécution des fonctions de base établies;
- améliorer la gestion des biens publics à long terme;
- offrir des occasions d'investissement sûr et à long terme au secteur privé.

L'exécution de projets d'infrastructure dans le cadre de partenariats publics-privés présente toutefois de nombreux risques qui peuvent se révéler très coûteux pour les contribuables et les investisseurs. Les partenaires et les investisseurs peuvent éprouver des difficultés financières si les coûts de construction ou d'exploitation dépassent les projections ou encore si une modification de la réglementation se répercute sur leur environnement opérationnel. De plus, le financement privé est généralement plus coûteux que l'emprunt public, d'où la diminution possible des économies escomptées d'un partenariat public-privé. Des spécialistes estiment cependant que cette dépense est complètement neutralisée par d'autres résultats du partenariat, par exemple les

47

Comité, *Témoignages*, 3^e session, 40^e législature, 25 mai 2010, 1545.

48

Finn Poshmann, *Private Means to Public Ends: The Future of Public-Private Partnerships*, C.D. Howe Commentary, Toronto, juin 2003. [traduction]

- Les fonds affectés aux projets admissibles sont répartis selon une formule qui respecte les ententes établies avec les collectivités du Nord.

En ce qui concerne l'augmentation des coûts pour les promoteurs dans le Nord, des témoins ont mentionné que des améliorations devraient être apportées aux contrats accordés par le gouvernement fédéral pour la réalisation de projets d'infrastructure afin de les rendre plus viables. Ces témoins proposent que le soutien fédéral tienne compte de l'augmentation des coûts à laquelle font face les entreprises en raison de la courte période sur laquelle peuvent s'échelonner le transport des marchandises et la réalisation des travaux de construction, surtout dans les collectivités les plus éloignées qui sont à l'écart des réseaux routiers. Fred Koe, de Northwest Territories Métis-Dene Development Fund Ltd., a fait observer ce qui suit :

La saisonnalité, compte tenu de la courte saison de la construction, est un autre problème pour les nombreuses entreprises qui sont dans le domaine, plus particulièrement pour celles qui dépendent des contrats gouvernementaux et qui n'ont que deux ou trois mois pour tout faire. Ici encore, la rentabilité est très difficile à atteindre, sans parler des travaux à faire en urgence⁴⁵.

De l'avis du Comité, comme l'infrastructure du Nord demeure sous-développée et que les collectivités n'ont pas suffisamment de moyens de financement, le gouvernement fédéral devrait fournir la majeure partie des fonds d'infrastructure prévus dans les ententes tripartites afin de faciliter le développement du Nord. Pour répondre aux besoins des collectivités, ces fonds devraient faire l'objet d'ententes à long terme qui tiennent compte des besoins des collectivités du Nord qui sont isolées et les ententes devraient être gérées à l'échelon local. C'est pourquoi le Comité recommande ce qui suit :

Recommandation 2

Lorsqu'il y a lieu, que les fonds accordés par le gouvernement du Canada pour des projets d'infrastructure fassent l'objet d'ententes pluriannuelles.

5.1.2 Partenariats publics-privés

Le Conseil canadien pour les partenariats publics-privés définit un partenariat public-privé (PPP) comme suit :

Une entreprise coopérative ou les risques inhérents à la prestation d'un service public sont répartis entre le secteur public et le secteur privé. Un PPP efficace tire parti des points forts de chacun des partenaires pour répondre à des besoins publics clairement définis et présente un avantage net pour la population grâce à une distribution appropriée des ressources, des risques et des bénéfices⁴⁶.

45 Comité, *Témoignages*, 2^e session, 40^e législature, 19 novembre 2009, 1945.
 46 Conseil canadien pour les partenariats public-privé, *Définitions*. [traduction]

5.1.1 Modalités de financement équitable à long terme

La majorité des témoins applaudissent aux engagements à long terme que le gouvernement fédéral a pris pour faciliter le développement de l'infrastructure du Nord au moyen du Fonds Chantiers Canada et du Fonds de la taxe sur l'essence. Les collectivités du Nord se voient ainsi accorder une aide permanente grâce à une formule de répartition de base avec supplément, qui a pour but de tenir compte des besoins de chacune.

Les mêmes témoins ont indiqué que les mesures de financement fédérales devraient être davantage structurées selon le modèle du fonds de la taxe sur l'essence et du Fonds Chantiers Canada. Terry Kruger, de la Northwest Territories Association of Communities, a mentionné :

Ce qui ne fonctionne pas, c'est le financement par habitant. L'idée semble équitable — et elle l'est peut-être dans le Sud du pays — mais la population peu dense du Nord et les coûts élevés font en sorte de rendre ce principe inopérable⁴⁴.

Au sujet des modalités de financement tripartite de l'infrastructure, utilisées depuis longtemps, les administrations fédérale, territoriales et locales assument habituellement le tiers des coûts de tout nouveau projet d'infrastructure. Comme les collectivités du Nord ont accès à relativement peu de financement, de façon générale, de nombreux témoins estiment que les ententes de partage des coûts tripartites limitent en quelque sorte la participation des collectivités du Nord, car elles n'ont pas suffisamment de fonds pour fournir toute leur part.

Pour accroître l'efficacité du financement fédéral accordé aux collectivités du Nord et pour mieux tenir compte des besoins des habitants, des témoins ont proposé que la gestion et la surveillance des projets soient confiées aux administrations territoriales ou locales, mieux placées pour savoir de quelle manière il convient d'utiliser les fonds. Sur le plan de la responsabilité et de la transparence à l'égard de l'utilisation des fonds du gouvernement fédéral par les collectivités du Nord, on pourrait adopter un modèle semblable à celui qui est appliqué au fonds de la taxe sur l'essence et au Fonds Chantiers Canada. En voici les grandes lignes :

- Les gouvernements territoriaux répartissent les fonds du gouvernement fédéral entre les collectivités selon une formule élaborée à la suite de la consultation des principaux intervenants gouvernementaux.
- Un comité de surveillance, composé de représentants des gouvernements territoriaux et fédéral, ainsi que des associations communautaires à titre d'observateurs, suit de près l'exécution des programmes et élabore de nouvelles orientations et initiatives.

5. INFRASTRUCTURE MATÉRIELLE

Le [gouvernement fédéral] a investi dans la liaison des différentes régions [du Sud] du pays entre elles. Il doit maintenant faire de même dans le Nord⁴¹.

Chris West, Chambre de commerce régionale de Baffin

L'établissement d'une infrastructure matérielle peut servir d'assise au développement économique du Nord. Par exemple, la construction d'une route, d'un chemin de fer ou d'un port à proximité des ressources naturelles peut abaisser les coûts des entreprises de manière à assurer la rentabilité des projets miniers ou énergétiques. De même, des projets d'exploitation de différentes formes d'énergie renouvelable et d'amélioration de l'infrastructure des télécommunications peuvent réduire le coût de la vie des collectivités du Nord tout en facilitant l'établissement de liens avec les marchés du Sud (l'annexe B fournit une description de certains grands projets reliés à l'infrastructure du Nord, ainsi qu'une liste des principales initiatives fédérales de financement de l'infrastructure dans le Nord).

Les collectivités du Nord s'accordent à dire que l'infrastructure déficiente des territoires entrave considérablement la compétitivité et la qualité de vie des habitants. Les témoins estiment que les collectivités ont besoin d'une infrastructure qui les relie aux marchés du Sud et qui les relie les unes aux autres. Lawrence Connell, des Mines Agnico-Eagle, a dit au Comité :

À notre avis, il faut investir dans des ports en eau profonde stratégiques pour réduire les coûts de transport dans le Nord, il faut placer des routes d'accès à des endroits stratégiques pour permettre la distribution de biens et services sur tout le territoire, et il faut investir dans la production énergétique aux endroits où une diminution des coûts en énergie déclencherait le développement industriel⁴².

5.1 Infrastructure des transports et communautaire

[...] construire une route est essentiel pour réduire le coût de la vie, et apporter cette connectivité entre les communautés⁴³.

Terry Kruger, Northwest Territories Association of Communities

- | | |
|----|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 41 | Comité, <i>Témoignages</i> , 2 ^e session, 40 ^e législature, 24 novembre 2009, 1815. |
| 42 | Comité, <i>Témoignages</i> , 3 ^e session, 40 ^e législature, 8 juin 2010, 1530. |
| 43 | Comité, <i>Témoignages</i> , 2 ^e session, 40 ^e législature, 19 novembre 2009, 1045. |

Todd Noseworthy, de la Northwest Territories Community Futures Association, abonde dans ce sens et ajoute qu'il conviendrait d'élargir les fonctions des agents de développement économique communautaire dans le Nord pour qu'ils offrent aux entrepreneurs une formation concernant la gestion d'entreprises. M. Noseworthy a d'ailleurs précisé :

De nombreuses entreprises de petite taille et de taille moyenne ont une pénurie de main-d'œuvre compétente et n'ont pas la capacité de tirer avantage ne serait-ce que des petites occasions, et souvent, elles ont besoin d'une aide intensive et individualisée⁴⁰.

Résumé du développement économique général et recommandation clé

Le Comité convient avec les témoins que la création de CanNor est un pas important dans la voie de la prospérité économique du Nord. Cette agence de développement régional autonome est bien placée pour coordonner et offrir les programmes et les services de développement économique existants. Nous convenons aussi avec les témoins que CanNor étant maintenant bien établie, elle doit consulter les gouvernements des territoires, les dirigeants autochtones et d'autres intervenants pour adapter les activités et les programmes aux besoins particuliers du Nord et aux circonstances propres à chaque territoire. Il faut tenir compte des besoins, des points de vue et des aspirations des habitants du Nord dans l'élaboration des politiques et des programmes de développement économique du Nord.

Compte tenu des témoignages, le Comité est d'avis qu'il faut chercher à mieux exploiter le potentiel de développement économique du Nord. Tout au long de l'étude du Comité, des témoins ont dit que le principe de cogestion est un important facteur de réussite des initiatives de développement économique. Ce n'est qu'en faisant appel aux habitants du Nord que les parties auront l'assurance qu'on tient compte de leurs points de vue dans les programmes et les politiques de développement économique du Nord. Ainsi, les politiques et les programmes de développement économique ont plus de chances de donner les résultats et les avantages escomptés, qui tiennent compte des besoins particuliers des habitants du Nord. Pour qu'il soit possible de trouver des solutions plus complètes qui rallient l'ensemble des parties, le Comité recommande :

Recommandation 1

Que CanNor collabore encore avec les gouvernements des territoires, les dirigeants autochtones et d'autres intervenants dans le Nord pour élaborer, d'ici la fin de l'exercice 2011-2012, un mécanisme officiel de collaboration entre gouvernements fédéral, territoriaux et autochtones, afin que les activités et les programmes tiennent compte des besoins particuliers du Nord.

par mer, et se voient contraintes de faire expédier les marchandises dont elles auront besoin par voie aérienne, à un coût beaucoup plus élevé³⁶.

Cette situation pose également problème lorsque des contrats sont mis en suspens ou sont perdus à cause des longs délais. Comme l'a expliqué Rick Karp, de la Chambre de commerce de Whitehorse :

La frustration se manifeste localement lorsqu'on a affaire à Ottawa dans le sens où les demandes à ce niveau doivent faire l'objet de certaines approbations et que cela prend du temps. Nous voici en novembre, il y a trois programmes auxquels nous travaillons, et nous attendons toujours de recevoir le financement³⁷.

Accès au financement

Pour obtenir du financement, nombre d'entreprises et d'organismes communautaires autochtones du Nord recourent au programme de développement des entreprises autochtones, mais se tournent aussi vers le secteur privé. Les témoins reconnaissent l'importance du soutien accordé dans le cadre du Programme, mais ils estiment qu'il gagnerait à être amélioré de manière à rendre le financement traditionnel plus accessible et mieux adapté aux besoins des collectivités. Selon Peter Johnston, chef du conseil Tlingit :

Les prêteurs traditionnels, par exemple les banques, exigent que les premières nations garantissent la plupart des prêts qui leur sont consentis. Les gouvernements et les entreprises des premières nations n'ont pas suffisamment accès aux programmes gouvernementaux dont nous avons besoin pour créer des capacités au sein de nos communautés et offrir à celles-ci l'important capital dont elles ont besoin³⁸.

L'impossibilité d'obtenir des fonds auprès des banques traditionnelles dans le Nord est principalement due au fait que ces institutions croient que les entreprises autochtones du Nord présentent un risque élevé parce qu'elles n'ont généralement pas assez de capitaux propres ou de liquidités selon la procédure d'octroi de crédit établie. Stephen Mills, de la Vuntut Development Corporation, a proposé une solution pour élargir l'accès au financement. Selon lui, il est nécessaire d'accroître le soutien fédéral accordé pour des agents de développement économique communautaire, compte tenu des réductions de financement touchant les programmes de développement économique communautaire. Il a indiqué à cet effet que « [c]es agents fournissaient une aide précieuse à l'échelle communautaire » : ils aident les entrepreneurs à obtenir du financement³⁹.

36 Comité, *Témoignages*, 2^e session, 40^e législature, 24 novembre 2009, 0905 à 0910.
37 Comité, *Témoignages*, 2^e session, 40^e législature, 17 novembre 2009, 2030.
38 *Ibid.*, 1020.

39 *Ibid.*, 1030.

les empêche d'embaucher un agent de développement économique qualifié à temps plein³².

Les organismes de développement économique communautaire du Nunavut acceptent cette conclusion. Dans leur mémoire au Comité, ils ont indiqué :

Bien que le gouvernement fédéral reconnaisse la nécessité de faire des réserves réalistes pour la prestation de ses propres services, afin de tenir compte des coûts plus élevés pour les entreprises au Nunavut [par l'application de la Directive sur les postes isolés et les logements d'État³³], il ne reconnaît pas cette réalité dans les ententes avec les organisations inuites chargées d'administrer des programmes et d'offrir des services en son nom³⁴.

De plus, des témoins ont expliqué comment l'absence d'ententes de financement pluriannuelles pour les programmes de développement économique des communautés entrave le développement des collectivités du Nord. Par exemple, dans un mémoire présenté par les membres inuits de NEDCIN, il est indiqué :

Les renouvellements à court terme amoindrissent la capacité des organismes, les exposent à un niveau inacceptable de risque financier et ont des effets négatifs directs et mesurables sur les résultats des programmes³⁵.

Des témoins se sont également dits préoccupés par le moment où le gouvernement fédéral accorde une aide financière dans le cadre des programmes de développement économique des communautés. Bon nombre d'entre eux ont signalé que les paiements ne sont pas synchronisés avec les ravitailllements annuels par mer et que cela peut occasionner des délais et des coûts plus élevés pour les collectivités. Comme l'a mentionné Mark Morrissey, du Nunavut Economic Forum :

[L]e financement pour un nouvel exercice est souvent retenu, en attendant que soient présentés des rapports d'activités et, dans bien des cas, des états financiers vérifiés. En réalité, à tout le moins ici au Nunavut, bien des organisations ne sont pas en mesure de fournir des états vérifiés avant le mois de septembre. Dans ces conditions, les organisations qui souhaitent se servir du financement qu'elles obtiennent pour acheter de l'équipement et des fournitures ont déjà dépassé les dates limites pour le ravitailllement

32 Affaires indiennes et du Nord Canada (AINC), *Evaluation sommative des programmes d'AINC*, Direction générale de l'évaluation, de la mesure du rendement et de l'examen, Secteur de la vérification et de l'évaluation, avril 2009.

33 La présente politique « vise à faciliter le recrutement et la rétention du personnel chargé d'exécuter les programmes gouvernementaux dans des localités isolées [...] ; consulter : Conseil national mixte, *Directive sur les postes isolés et les logements de l'État*.

34 NEDCIN, Document de travail – La rançon des affaires au Nunavut : Nécessité de modifier l'approche employée pour allouer les fonds aux programmes de développement économique, mémoire présenté au Comité en novembre 2009 (initialement rédigé par l'ODEC du Nunavut en avril 2007). [traduction]

35 NEDCIN, Énoncé de position – « Toward a New Federal Framework for Aboriginal Economic Development » mémoire présenté au Comité le 12 novembre 2009 (initialement rédigé par l'ODEC du Nunavut en décembre 2008). [traduction]

modifié leur approche du développement économique pour en devenir les facilitateurs plutôt que les exécutants, grâce à la création d'un milieu propice²⁹.

Modalités de financement des programmes de développement économique des communautés

Dans une vérification effectuée au printemps de 2010, la vérificatrice générale du Canada constate un manque d'orientation dans les programmes et politiques de développement économique de longue date, transférés par AINC au moment de la création de CanNor en août 2009. La vérificatrice générale a formulé la recommandation suivante :

L'Agence canadienne de développement économique du Nord devrait clarifier les objectifs de ses programmes de développement économique [...] et se doter d'une stratégie pour la mise en œuvre des programmes fédéraux, prévoyant qu'il faudra notamment déterminer les besoins et les lacunes, formuler des objectifs clairs et cohérents, mesurer les résultats de manière concrète et présenter des rapports clairs à cet égard³⁰.

Des organismes inuits ont tiré des conclusions semblables, comme l'a fait observer Gordon Miles, coordonnateur de NEDCIN, dans son témoignage devant le Comité. Des organismes inuits ont pris connaissance des préoccupations des habitants du Nord en ce qui concerne le piètre suivi des programmes fédéraux, maintenant effectué par CanNor. NEDCIN indique en particulier que les programmes fédéraux de développement économique des communautés « ne sont pas du tout adaptés au contexte des revendications territoriales globales et ne permettent pas de suivre d'importants indicateurs de résultats³¹ ».

En ce qui concerne l'absence de suivi du rendement des programmes de développement économique des communautés d'AINC dans le Nord, de récentes évaluations de ces programmes font ressortir le manque d'attention porté à l'augmentation des coûts pour les entreprises œuvrant dans le Nord. Par exemple, dans une évaluation de ces programmes réalisée par AINC en janvier 2010, il est indiqué en conclusion, sauf exceptions, que :

La méthode de financement issue d'une formule basée sur la population utilisée pour le Programme de développement économique des communautés désavantage les petites collectivités [...], lesquelles reçoivent souvent une quantité insuffisante de fonds, ce qui

29	Comité, <i>Témoignages</i> , 3 ^e session, 40 ^e législature, 3 juin 2010, 1535.
30	Vérificatrice générale du Canada, « Pour un développement durable dans les Territoires du Nord-Ouest », dans <i>Printemps 2010 – Rapport de la vérificatrice générale du Canada</i> , chapitre 4.
31	NEDCIN, <i>Énoncé de position : Vers un nouveau cadre fédéral pour le développement économique des Autochtones</i> , mémoire présenté au Comité le 12 novembre 2009 (date de publication originale : décembre 2008).

habitants du Nord. Par exemple, Steve Nitah, chef de la Première nation des Dénés Lutsel K'e, Akaitcho Treaty 8 Dene, a indiqué :

[L]es chefs d'enés auraient dû être invités à participer dès le début à l'élaboration de la structure, de la politique et des priorités de cette nouvelle agence²⁶.

De même, Richard Runyon, de la Chambre de commerce de Whitehorse, a indiqué :

[...] les programmes fédéraux sont conçus à Ottawa par des gens qui, bien souvent, ne connaissent que très peu de choses à propos des communautés rurales du Yukon, ou alors des gens qui s'y sont rendus à titre de visiteurs. Le résultat, c'est qu'il existe souvent un décalage entre la manière dont le financement versé par le programme peut être utilisé et la possibilité d'utiliser les sommes de la manière prévue dans un environnement où les ressources humaines sont limitées²⁷.

Compte tenu de ces préoccupations, les habitants du Nord préconisent une formule de cogestion des programmes fédéraux pour l'élaboration d'un plan de développement économique commun qui leur donnerait une plus grande autonomie. C'est également le point de vue du Comité national de développement économique de l'Inuit Nunangat (NEDCIN), comité mixte fédéral-inuit établi pour gérer l'élaboration et la mise en œuvre de politiques et de programmes de développement économique. On souhaite ardemment que CanNor siège à ce comité et l'on a recommandé ce qui suit :

Le Comité national de développement économique de l'Inuit Nunangat et CanNor devraient conclure officiellement une entente pour établir les modalités de gouvernance nécessaires à la gestion des programmes fédéraux de développement économique²⁸.

Bon nombre de témoins considèrent que la participation active des habitants du Nord à l'élaboration des programmes et des politiques qui les touchent est un facteur important du développement économique durable dans le Nord. Par des mesures de cogestion, les habitants du Nord peuvent devenir des actionnaires dans leurs collectivités, et le développement peut s'orienter non plus vers les emplois et le revenu mais vers la création d'une nation. Comme l'a expliqué Keith Martell, de la Banque des Premières Nations du Canada :

[...] les gouvernements devraient surtout s'employer à créer un environnement où le développement économique a les meilleures chances possibles de se réaliser. Pour ce faire, il faut d'abord et avant tout modifier la démarche gouvernementale à l'égard du développement économique. J'ai pu constater le succès des Premières nations qui ont

26	Comité, Témoignages, 2 ^e session, 40 ^e législature, 19 novembre 2009, 2005.
27	Comité, Témoignages, 2 ^e session, 40 ^e législature, 17 novembre 2009, 1945.
28	Comité national de développement économique de l'Inuit Nunangat, réponse des Inuits à l'établissement de CanNor, agence de développement régional pour le Nunavut, les Territoires du Nord-Ouest et le Yukon, mémoire présenté au Comité le 12 novembre 2009 (date de publication originale : août 2009). [traduction]

réaliser des projets ponctuels et des activités permanentes de développement économique.

- Programme de création de possibilités économiques pour les collectivités : offrir un soutien axé sur les propositions/projets aux collectivités des Premières nations et des Inuits ayant recensé des possibilités de développement économique. Les activités de planification, les initiatives de recherche et de promotion, ainsi que les projets d'infrastructure économique devraient procurer d'importants avantages économiques aux collectivités.
- Programme de développement des entreprises autochtones : favoriser la création et la croissance d'entreprises autochtones ou à participation majoritaire autochtone; collaborer avec les clients autochtones dans tout le Canada au moyen de contributions financières pour diverses activités, notamment la planification des affaires, l'aide aux entreprises, le démarrage, l'acquisition et le développement des entreprises, et le marketing.

CanNor est également responsable des Investissements stratégiques dans le développement économique du Nord, un programme d'une durée de cinq ans qui a été transféré d'AINC et qui est axé sur des projets de développement économique, de même que de divers programmes d'infrastructure et de développement des compétences nouveaux ou déjà existants²⁵. CanNor abrite également le nouveau Bureau de gestion des projets nordiques, créé en mai 2010. Ce bureau est chargé de coordonner le travail des organismes de réglementation fédéraux, d'effectuer le suivi des projets, de fournir une orientation et de tenir un dossier des consultations sur les projets d'exploitation des ressources du Nord.

Des témoins ont dit au Comité que la création de CanNor est un pas positif vers l'amélioration des initiatives de développement économique dans le Nord. On espère beaucoup que cet organisme facilitera le développement économique du Nord en tenant compte des besoins des habitants et des circonstances qui leur sont propres. Les habitants du Nord ont signalé que le gouvernement fédéral ne doit pas hésiter à les consulter et à collaborer avec eux. Voici un aperçu de certaines des questions les plus importantes qu'ont exposées les témoins relativement aux programmes de développement économique susmentionnés.

Cogestion

Des témoins ont indiqué au Comité qu'on a peu consulté les habitants du Nord au sujet de la Stratégie pour le Nord et de la création de CanNor de sorte que leurs mandats respectifs semblent refléter les vues et les aspirations du Sud plutôt que les besoins des

4. DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE GÉNÉRAL

Offrir des programmes pour stimuler la croissance dans une région mal préparée est un exercice absolument futile, et ultimement, voué à l'échec. Il faut mettre l'accent sur le développement des capacités au niveau local²².

Mark Morrissey, Nunavut Economic Forum

Dans son discours du Trône du 27 octobre, le gouvernement du Canada a annoncé son intention de mettre en œuvre une stratégie pour le Nord du Canada, visant à « aider le Nord à exploiter son plein potentiel à titre de région saine et prospère d'un pays fort et souverain²³ ». Dans le cadre de cette stratégie, le budget de 2009 prévoyait 50 millions de dollars sur cinq ans pour l'établissement d'une nouvelle agence de développement économique régional pour le Nord. Inaugurée le 18 août 2009, l'Agence canadienne de développement économique du Nord (CanNor) fournit un soutien aux collectivités et aux entreprises du Nord grâce à un ensemble de programmes de développement économique, dont certains existaient déjà et ont été transférés du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (AINC) comme le Programme de développement économique des communautés et le Programme de développement des entreprises autochtones²⁴ :

- Programme de développement économique des communautés : offrir un soutien financier aux collectivités des Premières Nations et inuites pour des initiatives de développement économique, dont la planification et le renforcement des capacités, l'élaboration de propositions, l'obtention de ressources financières et la réalisation d'activités de développement économique.
- Programme de services de soutien aux collectivités : financer la mise en œuvre de plans nationaux et régionaux pour offrir des services de soutien aux organisations de développement économique communautaire des Premières nations et des Inuits. Les services de soutien visent à augmenter la capacité économique des organismes communautaires à

22 Comité, *Témoignages*, 2^e session, 40^e législature, 24 novembre 2009, 0910.

23 Ministère des Finances du Canada, « La vision du Canada pour le Nord », dans *Le plan budgétaire de 2008 : Un leadership responsable*, 26 février 2008, p. 173.

24 Descriptions des programmes fondées sur un document de la vérificatrice générale du Canada, « Pour un développement durable dans les Territoires du Nord-Ouest », dans *Prévisions 2010 – Rapport de la vérificatrice générale du Canada*, chapitre 4. Le détail des modalités de financement est indiqué dans le tableau B-1 de l'annexe B. Pour plus de renseignements sur ces programmes, veuillez consulter : Agence canadienne de développement économique du Nord, *Fiche d'information - CanNor apporte un soutien au développement économique des Autochtones dans tout le Nord*, AINC, *Évaluation sommative des programmes de développement économique* d'AINC, avril 2009.

directement liées à la concurrence entre les entreprises, qui ne font pas minimalement consensus et qui ne sont pas appuyées par des données probantes ou par des arguments convaincants.

Par ailleurs, bien que le Comité soit conscient que les questions telles la souveraineté internationale, la restauration des sites contaminés et la réglementation du forage en mer, concernent directement le développement économique du Nord, il ne les abordera pas dans le présent rapport étant donné que les témoins ont porté davantage attention à d'autres sujets. Disposant de peu d'informations, le Comité serait mal placé pour formuler des arguments convaincants et des recommandations à l'égard de ces questions.

Le Comité s'est gardé d'élaborer des recommandations à l'appui d'un promoteur de projet, d'une entreprise ou d'un secteur en particulier, car cela nécessiterait un certain degré d'évaluation et de recherche qui dépasse la portée du présent rapport.

Maintes définitions du « Nord » peuvent être formulées selon la perspective retenue. Ces définitions peuvent prendre en considération l'autorité politique, l'emplacement géographique, les zones environnementales, la formation géologique, les perceptions d'isolement, etc. À ce sujet, différents témoins ont dit au Comité que toute étude des politiques et programmes du gouvernement fédéral ayant un lien avec le Nord devrait prendre en considération les régions du Québec (Nunavik) et du Labrador (Nunatsiavut) situées au nord du 60° parallèle, car un bon nombre des obstacles au développement économique rencontrés par les Inuits de ces régions sont semblables à ceux que doivent affronter les habitants du Nunavut. Cette opinion trouve un écho dans d'autres études sur le Nord canadien, notamment dans une récente étude du Comité permanent de la défense nationale de la Chambre des communes, qui a recommandé que le gouvernement du Canada mette à contribution le Nunavik et le Nunatsiavut « dans sa Stratégie pour le Nord et d'autres programmes visant le Nord²¹ ». Le Comité en prend note et espère que les constatations et recommandations du présent rapport pourront aussi orienter les gouvernements provinciaux dans le développement de leurs régions nordiques, en collaboration avec les Autochtones qui revendiquent des territoires et d'autres partenaires et intervenants de ces régions.

Le Comité est d'avis qu'en circonscrivant l'objet de la présente étude aux frontières politiques des territoires du Nord, il est plus facile de formuler des recommandations qui tiennent compte du rôle qu'exerce le gouvernement fédéral en facilitant le développement économique dans ces régions. Cette définition restrictive convient pour plusieurs raisons. Premièrement, comme on l'explique dans la section 3.1 qui porte sur la compétence, le gouvernement fédéral exerce un pouvoir constitutionnel dans les territoires, alors que les provinces ont compétence pour gérer leurs régions nordiques. Deuxièmement, les gouvernements territoriaux ont du mal à trouver les revenus nécessaires pour subvenir à leurs besoins financiers même si, en vertu d'accords conclus avec le gouvernement fédéral, ils ont acquis des pouvoirs semblables à ceux des provinces en ce qui concerne la majeure partie de leurs terres et ressources. Troisièmement, les collectivités des territoires du Nord sont relativement plus isolées que celles qui sont situées dans le nord des provinces; leur infrastructure est beaucoup plus déficiente et le climat y est plus rigoureux.

3.3 Questions dépassant la portée du rapport

Le Comité sait gré aux témoins d'avoir abordé un large éventail de perspectives, mais il a jugé d'emblée que plusieurs questions soulevées par eux dépassaient la portée du présent rapport. Parmi ces questions, indiquons celles qui dépassent la compétence du gouvernement fédéral, qui ne touchent pas directement les territoires du Nord, qui sont

3. CONSIDÉRATIONS

3.1 Compétence

Comme le prévoit la Constitution, contrairement aux provinces qui jouissent de pouvoirs constitutionnels explicites de plein droit, les territoires exercent des pouvoirs délégués sous l'autorité du Parlement du Canada¹⁹. C'est donc dire que les territoires ne peuvent modifier comme bon leur semble leurs constitutions ni assurer le contrôle direct de la gestion et de la vente des terres de la Couronne²⁰. En dépit de cette relation constitutionnelle, exposée dans la partie 2, le transfert progressif aux territoires de nombreux pouvoirs semblables à ceux des provinces a été négocié, par exemple dans les domaines de la santé, de l'éducation, du logement, des services sociaux, de la gestion des forêts et de l'extinction des incendies.

L'exploitation des ressources naturelles non renouvelables, tels que les mines et les minéraux, est encore principalement administrée par le gouvernement fédéral dans la plupart des territoires, mais il le fait généralement en collaboration avec les gouvernements territoriaux et autochtones du Nord. Le Yukon, seul territoire à avoir conclu des accords de dévolution complète avec le gouvernement fédéral, a plein pouvoir sur les terres et les ressources, incluant le pétrole et le gaz. Certains gouvernements autochtones exercent également des pouvoirs semblables à ceux des provinces sur les terres visées par les traités. Au Yukon, la plupart des Premières nations ont acquis des pouvoirs associés à l'autonomie gouvernementale qui leur permettent de gérer leurs terres et leurs ressources. Dans les Territoires du Nord-Ouest, le gouvernement tlicho exerce des pouvoirs semblables à ceux des provinces en vertu de l'accord d'autonomie gouvernementale conclu en 2005. Cependant, les négociations au sujet de la dévolution se poursuivent toujours entre le gouvernement fédéral et les gouvernements des Territoires du Nord-Ouest et du Nunavut.

En raison de la compétence toujours plus grande qu'exercent les gouvernements territoriaux et autochtones dans le domaine des services publics, des terres et des ressources dans les territoires du Nord, le gouvernement fédéral est de plus en plus perçu comme un facilitateur qui collabore avec les gouvernements territoriaux et autochtones à la création d'un environnement politique, économique et social propice au développement des territoires du Nord.

19	Gouvernement du Canada, <i>Différences entre les provinces et les territoires du Canada</i> , Bureau du Conseil privé, Affaires intergouvernementales.
20	Assemblée législative des Territoires du Nord-Ouest, <i>Différences entre un gouvernement provincial et notre gouvernement territorial</i> .

À mesure que les gouvernements des territoires exerçaient un plus grand contrôle politique et que progressait le développement économique, les Autochtones du Nord ont commencé à constituer des organisations politiques pour affirmer leur citoyenneté et leurs droits territoriaux. L'exemple le plus frappant est l'opposition qu'ont manifestée les Autochtones, au cours des années 1970, au projet du gouvernement fédéral d'élargir l'accès aux ressources en gaz naturel du Nord par la vallée du Mackenzie dans les Territoires du Nord-Ouest. L'opposition soutenue des Autochtones au développement du Nord a débouché plus tard sur l'établissement de traités modernes, sur l'inscription de leurs droits dans la Constitution et sur le remaniement des frontières et des institutions politiques du Nord.

De nouveaux systèmes de gouvernance étant instaurés, les efforts actuels de développement économique du Nord, guidés par la *Stratégie pour le Nord* qu'a élaborée le gouvernement fédéral en 2007, dépendent largement de la collaboration entre les gouvernements fédéral, territoriaux et autochtones, de même qu'avec les promoteurs du secteur privé.

ensemble de routes praticables en tout temps et de routes d'hiver ont alors été construites le long de la vallée du Mackenzie, ce qui a créé de l'emploi pour les Autochtones. Après la Deuxième Guerre mondiale, pendant la guerre froide, la présence militaire dans le Nord a été maintenue; des programmes de recherche ont été menés dans le domaine de la défense, le Réseau d'alerte avancé a été créé et d'autres terrains d'aviation et sites de communication ont été aménagés.

Dans la foulée des activités de développement, des Autochtones ont été embauchés, mais des problèmes de santé et sociaux ont tôt fait de les éprouver parce qu'ils avaient davantage de contacts avec les habitants du Sud et qu'ils avaient délaissé leur mode de vie traditionnel. Dans le Sud, on a pris peu à peu conscience de la détérioration des conditions de santé et sociales des Autochtones du Nord, et le gouvernement fédéral a mis en œuvre des stratégies d'établissement et de rétablissement pour fournir des logements, des services de santé et des programmes sociaux; malheureusement, il a souvent aussi placé des enfants dans des pensionnats, ce qui a eu de graves conséquences négatives à long terme.

En 1957, le premier ministre John Diefenbaker a présenté un concept de développement du Nord appelé *Vision nordique*, dans lequel une « nouvelle politique nationale¹⁷ » devait ouvrir le Nord. Comme ce fut le cas pour le blé de l'Ouest à l'ère de la Politique nationale initiale, les minéraux du Nord devaient constituer le moteur de l'économie nationale : crédits à l'exportation, emplois et possibilités d'investissement seraient offerts. Le gouvernement fédéral aurait pour rôle de faciliter l'exploitation des ressources. Un programme de routes territoriales et une politique de routes d'accès aux ressources (*Roads to Resources*) ont été annoncés; un chemin de fer menant à la mine Pine Point dans les Territoires du Nord-Ouest a été construit; et de nouvelles mesures réglementaires concernant le gaz et le pétrole ainsi que des incitatifs fiscaux ont été établis pour promouvoir l'exploration¹⁸.

En 1965, après avoir mené des consultations dans l'ensemble des territoires, la Commission fédérale Carrothers a recommandé l'accroissement progressif de la responsabilité des territoires par l'entremise d'un gouvernement territorial. En 1967, on a déclaré Yellowknife capitale des Territoires du Nord-Ouest et nommé le premier commissaire à y occuper un poste permanent. Après la publication du rapport, bon nombre des responsabilités du gouvernement fédéral ont été transférées aux territoires dans les domaines de la santé, de l'éducation, des petites entreprises, des travaux publics, des services sociaux, de l'administration locale, de l'administration des aéroports et de la gestion des forêts.

-
- 17 Frances Abele, « Canadian Contradictions: Forty Years of Northern Political Development », dans *Arctic*, vol. 40, n° 4, décembre 1987, p. 310–320.
- 18 *Ibid.*

portait sur la colonisation de l'Ouest en général, mais elle visait plus précisément à déterminer le potentiel de développement économique du Nord canadien. En 1888, le Comité sénatorial des ressources du bassin de Mackenzie a réalisé une étude sur le potentiel économique des Territoires du Nord-Ouest et publié par la suite un « rapport des plus enthousiastes sur le potentiel des secteurs de l'agriculture, des pêches, des forêts, des mines et du pétrole¹⁶ ». Bien que le développement des territoires du Nord ait suscité l'intérêt général à l'époque, aucune politique concertée n'a vu le jour.

D'importantes activités de développement économique ont commencé en 1896 avec la découverte d'or près de ce qu'on appelle aujourd'hui la ville de Dawson au Yukon. L'activité économique liée à la ruée vers l'or du Klondike était tellement intense qu'en 1898, la ville de Dawson comptait 40 000 habitants. C'est ce qui a amené le gouvernement du Canada à établir officiellement le territoire du Yukon en 1898 et à signer le Traité n° 8 avec les Dénés la même année. La Police à cheval du Nord-Ouest y a été envoyée pour affermir l'autorité du gouvernement du Canada, et la *Loi sur le Yukon* prévoyait la nomination d'un commissaire en conseil chargé de l'administration du territoire. Par suite de modifications apportées à cette loi en 1908, le conseil est devenu une assemblée élue. En plus des nombreux habitants du Sud qui venaient s'établir temporairement au Yukon pour travailler dans l'industrie minière, des Autochtones étaient également embauchés pour effectuer des travaux de soutien et pour servir de guides durant les expéditions minières.

Le développement économique des territoires du Nord s'est quelque peu ralenti au tournant du siècle, après la ruée vers l'or du Klondike. Puis, comme c'est encore le cas de nos jours, le secteur de la production minière au Yukon a progressé avec le cours des minéraux sur le marché mondial. Entre-temps, l'activité économique dans les Territoires du Nord-Ouest s'est poursuivie de manière traditionnelle avec la Compagnie de la Baie d'Hudson et le commerce des fourrures. En 1921, au moment de la découverte de pétrole à Norman Wells dans les Territoires du Nord-Ouest, le gouvernement fédéral a négocié le Traité n° 11 avec les Dénés de la basse vallée du Mackenzie et du centre de la vallée. Des installations de production de pétrole ont été érigées à Norman Wells, et l'on a continué à extraire de l'or autour de Yellowknife dans les années 1930.

Avec la Deuxième Guerre mondiale, on s'est davantage intéressé au développement économique du Nord pour des raisons de souveraineté et de sécurité. Craignant la menace d'invasion par le Pacifique, les gouvernements américain et canadien ont créé la ligne d'étapes du Nord-Ouest, un réseau de terrains d'aviation s'étendant du sud vers les territoires du Nord et se terminant à Fairbanks, en Alaska. On a aussi construit la route de l'Alaska pour créer un axe de ravitaillement intérieur aux fins des opérations militaires. L'oléoduc Canol a été construit pour acheminer le pétrole de Norman Wells jusqu'au front pacifique de l'Alaska en passant par Whitehorse; un

16 Graham Rowley, « Canada: The Slow Retreat of the North », dans *The Circumpolar North*, dir. Terence Armstrong, George Rogers et Graham Rowley, 1978, p. 71-123. [traduction]

2. HISTOIRE DU DÉVELOPPEMENT DES TERRITOIRES DU NORD

Comme nous le montrerons dans les prochaines parties du présent rapport, diverses circonstances économiques, politiques et sociales ont marqué le développement économique des territoires du Nord. Pour mieux en comprendre l'origine, il est utile d'examiner le développement économique des territoires du Nord.

Peu après la création de la Confédération, en 1870, le gouvernement du Canada, nouvellement établi, acquiert du gouvernement britannique le Territoire du Nord-Ouest et achète les avoirs fonciers de la Compagnie de la Baie d'Hudson; ces territoires sont dès lors appelés les Territoires du Nord-Ouest. En 1880, le gouvernement britannique effectue un autre transfert : les îles de l'Arctique viennent s'ajouter à ces territoires. À diverses époques, les Territoires ont regroupé l'Alberta, la Saskatchewan, le Yukon et la majeure partie du Manitoba, de l'Ontario et du Québec.

Aux termes de l'article 4 de la *Loi constitutionnelle de 1871*, le gouvernement fédéral « peut prendre des mesures relatives à l'administration des territoires non compris dans les provinces existantes, à la paix et à l'ordre dans leurs limites ainsi qu'à leur bon gouvernement¹⁵ ». Contrairement aux provinces, les territoires sont donc assujettis à la gouvernance et à l'autorité législative du gouvernement du Canada.

La vision initiale du développement économique du Canada est exposée dans ce qui est devenu la politique nationale de 1879, qui visait à soutenir le développement d'une base industrielle dans le centre du Canada, de l'arrière-pays agricole dans l'Ouest et d'un système de commerce intérieur dans l'ensemble du pays. La construction d'un chemin de fer transcontinental a permis la colonisation des plaines de l'Ouest et l'instauration d'une force de l'ordre. La politique fédérale appliquée aux régions nordiques de l'Ouest reposait sur des principes de développement minier semblables à ceux qui s'appliquaient à l'agriculture : la Couronne accordait des droits de développement privé sous réserve de la mise en valeur des terres.

La politique nationale constituait la première stratégie élaborée par le gouvernement fédéral pour favoriser le développement économique du Canada; elle

14 Saut indication contraire, le texte de la présente section a été rédigé à partir des documents suivants : *Différences entre les provinces et les territoires du Canada – Provinces et territoires*, gouvernement du Canada, Bureau du Conseil privé; « Northern Development: Past, Present and Future », dans *The Art of the State, Volume IV: Northern Exposure: Peoples, Powers and Prospects in Canada's North*, dir. Frances Abele et coll., Institut de recherches en politiques publiques, 2009, p. 21-37; *True North: The Yukon and Northwest Territories*, William R. Morrison, 1998, chap. 6-10; *The Canadian North: Issues and Challenges*, Robert M. Bone, 3^e éd., 2009, p. 76-89.

15 *Loi concernant la création de provinces dans le dominion du Canada*, sanctionnée le 29 juin 1871.

témoins, une bonne proportion de ceux qui fréquentent les universités dans le Sud soit y demeurent après leurs études pour obtenir un emploi stable plus rémunérateur, soit ont du mal à s'intégrer à la culture du Sud et finissent par abandonner leurs études. Des témoins ont aussi fait remarquer que les Autochtones du Nord manquent d'intérêt pour leurs études primaires et secondaires, notamment parce qu'ils préfèrent s'intégrer au marché du travail ou exercer des activités traditionnelles ou parce que les programmes scolaires sont peu adaptés à la culture et à la langue ancestrales. Par ailleurs, les entreprises privées, les organismes gouvernementaux et les organismes de gestion des revendications territoriales ont mentionné en général qu'ils se font concurrence pour attirer les rares travailleurs qualifiés qui ont fait des études supérieures et qui choisissent de demeurer dans le Nord.

Les normes de santé et le niveau de vie sont inférieurs dans les territoires du Nord en raison surtout des changements sociaux rapides qui obligent généralement les Autochtones à délaisser tant bien que mal leur activités traditionnelles pour les modes de vie du Sud¹². L'adaptation malaisée à l'influence de la modernisation dans le Nord entraîne généralement des taux de décrochages élevés, de la pauvreté et du chômage, ainsi que des difficultés d'adaptation au coût de la vie relativement élevé dans le Nord¹³. Dans maintes collectivités du Nord, en particulier les collectivités les plus isolées, les problèmes sociaux se traduisent par des taux de criminalité et de suicide élevés. En outre, comme il y a une pénurie de logements adéquats dans le Nord, les logements sont surpeuplés, surtout au Nunavut. Cela peut se répercuter sur l'état de santé et sur le niveau de scolarité des habitants du Nord.

Les problèmes de gouvernance reliés aux différends entre les gouvernements fédéral, territoriaux et autochtones au sujet de la conclusion et de l'exécution des accords sur les revendications territoriales font également obstacle au développement économique des territoires du Nord. La capacité qu'ont les conseils de cogestion de la réglementation de planifier adéquatement l'aménagement du territoire dans le Nord pose problème, car certains conseils n'ont peut-être pas toujours le soutien et la formation nécessaires pour bien s'acquitter de leurs tâches.

Le processus de dévolution et le partage des recettes tirées de l'exploitation des ressources sont d'autres facteurs liés au concept de gouvernance. À l'heure actuelle, le Yukon est le seul territoire disposant d'une entente concernant le transfert des responsabilités pour l'utilisation, la gestion et la jouissance des ressources, incluant les ressources naturelles non renouvelables. Les Territoires du Nord-Ouest et le Nunavut n'ont pas encore conclu d'ententes semblables.

- 12 Richard J. Van Loon, « Challenges and Expectations in the Canadian North », dans *The Art of the State. Volume IV – Northern Exposure: Peoples, Powers and Prospects in Canada's North*, dir. Frances Abele et coll., Institut de recherche en politiques publiques, 2009, p. 529-544.
- 13 *Ibid.*

présentera des éléments d'information communiqués par des témoins au cours de l'étude du Comité. les obstacles les plus importants au développement économique des territoires du Nord sont le manque d'installations nécessaires pour faciliter l'exécution de projets de mise en valeur et pour établir un pont avec les marchés du Sud; les pénuries de main-d'œuvre et le faible niveau de scolarité; la santé, le coût de la vie et les niveaux de vie dans les collectivités du Nord; les problèmes de gouvernance.

En ce qui concerne l'infrastructure, il y a un manque apparent de moyens de transport dans l'ensemble des territoires du Nord en raison du coût exorbitant de l'installation de systèmes de transport dans les régions éloignées. L'infrastructure déficiente décourage l'investissement privé dans des projets de développement dans le Nord. L'infrastructure des transports diffère d'un territoire à l'autre. Le Yukon possède le réseau routier permanent le plus développé. Le réseau routier des Territoires du Nord-Ouest comprend des routes carrossables en tout temps, des routes de glace et divers systèmes de transport par voie navigable¹⁰. Au Nunavut, territoire le moins développé, la plupart des déplacements entre les collectivités au sein du territoire et vers l'extérieur se font par transport aérien. Vu l'absence d'un réseau routier au Nunavut, les biens essentiels et les marchandises doivent y être expédiés par des navires de ravitaillement en provenance du Sud, pendant les mois d'été où la navigation en mer est possible¹¹.

La capacité de réaliser des projets de développement dans le Nord dépend également de l'infrastructure de production d'énergie. La production d'énergie au Yukon et dans les Territoires du Nord-Ouest provient principalement de projets hydro-électriques bien que ceux-ci soient actuellement limités dans le Nord. Les génératrices diesel sont plus courantes dans les régions éloignées des territoires du Nord et constituent à l'heure actuelle l'unique source d'énergie dans les collectivités du Nunavut. Comme leur coût d'entretien est élevé et qu'elles peuvent avoir des répercussions négatives sur l'environnement, les habitants du Nord envisagent d'autres formes d'énergie plus propres et renouvelables, telles la biomasse, l'énergie éolienne et l'énergie solaire, mais ces formes d'énergie sont encore à leurs balbutiements dans le Nord.

Les pénuries de main-d'œuvre et les faibles niveaux de scolarité ne sont pas rares dans le Nord, surtout au Nunavut. Comparativement au reste du Canada, les résidents des territoires, en particulier les Autochtones, accusent un retard sur le plan de l'alphabétisation, de l'achèvement des études secondaires et de l'obtention de diplômes universitaires. En ce qui concerne l'éducation postsecondaire, les cours offerts dans les universités locales sont limités. En général, les témoins ont signalé que les étudiants, notamment ceux des collectivités autochtones éloignées, ont tendance à ne pas vouloir ou pouvoir quitter leur famille pour faire des études universitaires dans le Sud. Selon certains

10 Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie, *Franc Nord – Adaptation de l'infrastructure du Nord canadien au changement climatique*, 2009.

11 *Ibid.*

Les décideurs gouvernementaux, les dirigeants des collectivités du Nord, les Autochtones et les gens d'affaires s'intéressent de plus en plus au développement économique des territoires du Nord. En raison de l'abondance de ressources naturelles non exploitées qui s'y trouvent, le Nord canadien pourrait répondre à une partie de la demande mondiale d'énergie et de minéraux à long terme. Malgré ce potentiel, de nombreux obstacles entravent la participation active du Nord au développement économique. Comme il en sera question dans les parties 4 à 8 du présent rapport, où l'on

1.3 Obstacles au développement économique

L'investissement résidentiel devrait augmenter cette année, et le secteur non résidentiel devrait engendrer une croissance de la construction au Nunavut. À cet effet, le Conference Board du Canada cite un sondage de Statistique Canada indiquant que les intentions d'investissement sont en hausse de 28 % par rapport à l'année précédente. L'affectation de 11 millions de dollars, par le gouvernement fédéral, à la reconstruction de l'Institut de recherche du Nunavut contribue aux perspectives reluisantes du secteur de la construction au Nunavut.

En 2010, seule la mine d'or Meadowbank au lac Baker devrait être en exploitation bien que le Conference Board du Canada indique que « le bassin de ressources minérales en grande partie non exploitées dans ce territoire favorise grandement l'expansion de l'économie ». La production commerciale de la mine d'or Meadowbank a commencé le 1^{er} mars 2010; on s'attend à ce que la production moyenne atteigne 350 000 onces par année. La forte croissance de l'emploi devrait également profiter aux secteurs des services et du détail du Nunavut.

L'économie du Nunavut est soumise à de grandes fluctuations dues à l'instabilité et à la taille relativement restreinte du secteur minier, mais l'imposant secteur gouvernemental procure une certaine stabilité à la croissance du PIB. En 2010, l'administration publique et les services gouvernementaux devraient représenter au moins les deux cinquièmes de l'ensemble de l'activité économique du Nunavut.

Nunavut

À long terme, le projet gazier Mackenzie pourrait avoir une incidence sur l'économie des Territoires du Nord-Ouest. S'il est approuvé par l'Office national de l'énergie, qui devrait prendre une décision définitive à l'automne, ce projet pourrait s'échelonner sur quatre ans, soit de 2017 à 2020, et augmenterait de 16,2 milliards de dollars l'économie des Territoires du Nord-Ouest, soit environ trois fois sa valeur actuelle. Cet investissement massif devrait avoir des répercussions sur d'autres secteurs d'activité des Territoires du Nord-Ouest. Comme l'Office national de l'énergie n'a pas encore rendu de décision et que le marché des ressources naturelles non renouvelables ne s'est pas encore complètement remis de la récente récession, on ignore pour l'instant si le projet gazier Mackenzie pourra se réaliser et à quel moment.

dans un proche avenir principalement en raison de la fin de l'expansion des activités souterraines à la mine Diavik, dans lesquelles 565 millions de dollars ont été injectés.

Au Yukon, les services privés et publics représentaient presque les trois quarts de l'activité économique en 2010. L'activité minière se concentrerait presque exclusivement sur les métaux. Le Conference Board du Canada s'attend à ce qu'avec le redressement de l'économie mondiale en 2010, le secteur de l'extraction des métaux au Yukon enregistre un taux de croissance de 90 % par rapport à l'année précédente grâce à l'exploitation de trois mines de roches dures, la mine d'or et de cuivre Minto à laquelle se joindront la mine de zinc Wolverine et la mine d'argent Bellekeno. L'activité dans le secteur de la construction devrait également progresser considérablement en raison de projets non résidentiels associés à l'augmentation de l'activité minière. De même, les services commerciaux et de vente au détail devraient reprendre de la vigueur après les réductions qui y ont été apportées pendant la récession.

Par ailleurs, la Société d'énergie du Yukon a entrepris un projet de construction hydroélectrique qui est relié au projet d'expansion de l'installation hydroélectrique Mayo B, grâce auquel le territoire devrait moins dépendre de l'énergie non renouvelable. Il s'agit d'un projet de 160 millions de dollars qui prévoit la construction d'une centrale pouvant produire deux fois plus d'énergie que la centrale de la rivière Mayo, avec la deuxième phase de la ligne de transport d'énergie Carmacks-Stewart, laquelle reliera les deux réseaux de distribution du Yukon.

En raison du ralentissement économique aux États-Unis, le secteur du tourisme a battu de l'aile ces dernières années; 282 874 passages à la frontière ont été enregistrés en 2009, soit une baisse de 5,7 % par rapport à l'année précédente. On s'attend à ce que le port de Skagway, en Alaska, accueille beaucoup moins de navires de croisière durant cette saison, d'où la diminution possible des excursions d'un jour au Yukon. Le tourisme au Yukon, via Skagway se ressent des effets d'un règlement de l'Agence canadienne des services frontaliers qui interdit aux touristes canadiens de louer un véhicule aux États-Unis à des fins de tourisme au Canada⁹.

Territoires du Nord-Ouest

Le secteur minier devrait représenter plus du tiers de toute l'activité industrielle dans les Territoires du Nord-Ouest en 2010, en raison surtout de l'extraction de diamants. Bien que le marché des diamants ait périçité ces dernières années, on s'attend à une reprise en 2010, les prix augmentant et l'exploitation des mines Diavik et Snap Lake s'intensifiant. Avec la suspension temporaire des activités à la mine Cantung, unique mine métallifère du territoire, le secteur de l'extraction des métaux affichera un recul en 2010 pour la quatrième année consécutive. Le secteur de la construction devrait se contracter

⁹ Conformément au Règlement sur l'importation temporaire de moyens de transport par des résidents du Canada, seuls les résidents des États-Unis sont autorisés à conduire au Canada un véhicule immatriculé aux États-Unis. Plusieurs témoins ont dit au Comité que cette restriction avait des répercussions négatives sur le tourisme au Yukon.

s'est en fait accru de 1,4 % en 2009 par rapport à l'année précédente, tandis que le PIB des Territoires du Nord-Ouest a chuté de 5,9 % et celui du Nunavut de 10,6 %. La vigueur relative du Yukon est en partie attribuable au fait qu'il dépend peu des projets miniers et qu'il peut compter sur d'importants secteurs public et privé. Les effets du ralentissement économique se sont fait sentir plus cruellement dans les Territoires du Nord-Ouest à cause de la baisse des prix et au Nunavut, où s'est terminée la construction de la mine d'or Meadowbank. Comme le montre le tableau 1.1, le Conference Board du Canada s'attend à une reprise de l'activité économique dans les territoires en 2010 parallèlement à la remontée de la demande mondiale.

Tableau 1.1 : PIB en fonction de certains secteurs d'activité, 2010 (en dollars réels par habitant, 2002)

	Yukon	T.N.-O.	Nunavut	Tous les territoires
Total	44 606 (4.0)	79 187 (4.8)	36 321 (11.2)	55 777 (5.6)
Mines	3 385 (55.9)	29 244 (19.3)	3 419 (1 180)	13 589 (29.6)
Métaux	2 441 (90.4)	488 (-20.9)	3 141 (...)	1 879 (193.4)
Éléments non métalliques	0 (...)	22 970 (25.9)	0 (...)	9 054 (25.0)
Pétrole et gaz	91 (-4.0)	4 124 (-1.5)	0 (...)	1 654 (-2.3)
Services publics	1 068 (1.6)	1 297 (1.8)	654 (1.8)	1 035 (1.6)
Construction	3 844 (4.3)	6 122 (-24.8)	5 810 (7.5)	5 326 (-10.6)
Transports¹	2 788 (1.4)	7 724 (3.5)	1 911 (2.6)	4 473 (2.6)
Services Privés²	17 021 (2.5)	19 198 (2.2)	9 945 (3.9)	15 777 (2.5)
Publics³	15 850 (-0.3)	17 009 (1.2)	14 798 (-0.8)	15 995 (0.2)

Source : Calculs établis à partir de données du Conference Board du Canada, *Territorial Outlook*, juillet 2010; les chiffres entre parenthèses représentent la variation en pourcentage par rapport à l'année précédente.

Remarques

1. Comprend également les contributions moins importantes des secteurs de l'entreposage, de l'information et de la culture.

2. Comprend le commerce de gros et de détail; les finances, l'assurance et l'immobilier; les services commerciaux divers.

3. Comprend les services du secteur public pour la santé, l'éducation et les programmes sociaux, ainsi que l'administration publique.

secteurs du transport, de la construction et du tourisme, ainsi qu'en détenant une participation dans des projets d'exploitation pétrolière et gazière.

Les Autochtones jouent également un rôle non négligeable dans le développement économique du Nord par leurs activités traditionnelles que sont la chasse, le piégeage, la pêche, les arts et la culture. Ils s'y adonnent principalement pour approvisionner leurs communautés, mais aussi pour effectuer des échanges commerciaux. Dans une certaine mesure, ces activités les protègent de l'instabilité du secteur minier.

Bien que la valeur de la production dans les territoires, mesurée par le produit intérieur brut (PIB), soit plus élevée par habitant que celle du Canada en moyenne (respectivement 55 777 \$ contre 36 441 \$)⁶, les habitants du Nord ne tirent généralement pas pleinement parti de l'activité économique dans le Nord. Par exemple, il se peut que les communautés locales profitent de l'augmentation des emplois créés dans le cadre d'un projet minier, et les gouvernements territoriaux et autochtones, de l'accroissement des recettes fiscales et des redevances, mais au dire des témoins, c'est aux grandes sociétés établies dans le Sud que revient la majeure partie du produit de ces activités sous forme de profits, aux travailleurs dans le Sud sous forme de salaires et au gouvernement fédéral sous forme de redevances. Comme l'a mentionné Elisapée Sheutiapik, mairesse d'Iqaluit et présidente de l'Association des municipalités du Nunavut :

La malédiction des ressources fait partie intégrante de l'histoire du développement des ressources dans le Nord. Les profits vont à des investisseurs de l'extérieur, l'activité commerciale va à des fournisseurs de services de l'extérieur, les salaires sont versés à une main-d'œuvre qui provient de l'extérieur, les revenus publics vont aux gouvernements centraux, et la vaste majorité des gens du territoire ne peuvent participer à l'essor économique en raison de leur faible éducation, des infrastructures déficientes et des services inadéquats⁷.

Le Conference Board du Canada établit des estimations et des prévisions de l'activité économique dans les territoires du Nord dans sa publication *Territorial Outlook*. Dans sa plus récente version, publiée en juillet 2010, il indique :

Les territoires du Canada n'ont pas échappé aux effets de la récession de 2008-2009 et à son contrechoc. La chute du cours des métaux et des minerais à la fin de 2008 a eu un effet dévastateur sur la production et l'exploration minières dans l'ensemble des territoires du Nord⁸.

La réduction de l'activité minière s'est toutefois répercutée sur chacun des territoires de différentes façons. Comparativement au reste du Canada, le PIB du Yukon

6 Calculs établis à partir de données du Conference Board du Canada (*Territorial Outlook*, juillet 2010) et de Statistique Canada (*Indicateurs les plus récents*).
7 Comité permanent des affaires autochtones et du développement du Grand Nord [ci-après appelé le Comité], *Témoignages*, 2^e session, 40^e législature, 24 novembre 2009, 0845.
8 Conference Board du Canada, *Territorial Outlook*, juillet 2010, p. vi. [traduction]

1. APERÇU

1.1 Terres et occupants

Les territoires du Nord représentent environ 40 % de la masse terrestre du Canada¹, ils comptent une population dispersée de moins de 110 000 habitants². La majeure partie de la population est établie dans les capitales et le reste est réparti dans quelque 140 petites collectivités isolées.

Environ 55 % des habitants du Nord sont des membres des Premières nations, des Métis ou des descendants inuits³, les autres sont arrivés au Canada à différents moments. Le Nunavut compte la plus grande concentration d'Autochtones (85 %), suivi des Territoires du Nord-Ouest (50 %) et du Yukon (25 %)⁴.

1.2 Principaux secteurs d'activité⁵

L'économie du Nord est largement tributaire des ressources naturelles. En dépit de l'abondance de ressources, dont les métaux, les minéraux précieux, le pétrole, le gaz et les ressources forestières, l'exploitation de ces ressources a toujours été limitée à cause du climat, de l'éloignement des marchés et d'un manque d'infrastructures.

Comme les activités d'exploitation des ressources dépendent en grande partie de la demande mondiale de métaux et de minerais, les fluctuations importantes de cette demande rendent instable l'activité minière dans le Nord. La fonction publique y est relativement importante; outre les services d'administration gouvernementaux, elle offre des services de santé, d'éducation et sociaux à la population des centres urbains et des collectivités isolées. En regard de l'instabilité du secteur de l'exploitation des ressources naturelles, la fonction publique exerce un effet stabilisant grâce à des emplois relativement sûrs et hautement rémunérateurs. Le secteur du détail et des services commerciaux, qui soutient les industries minières et le secteur public, représente une partie importante de l'activité économique globale dans le Nord.

Les Autochtones commencent aussi à s'insérer dans l'économie moderne du Nord. C'est ainsi que de nombreuses sociétés de développement appartenant à des Autochtones contribuent au développement du Nord, en œuvrant par exemple dans les

1 Ressources naturelles Canada, L'Atlas du Canada – Superficie terres et eaux douces.
2 Statistique Canada, Tableaux sommaires, population au 1^{er} juillet 2009.
3 Statistique Canada, Profil de la population autochtone, Recensement de 2006.
4 Ibid.
5 Texte rédigé à partir du document *Territorial Outlook*, Conférence Board du Canada, juillet 2010.

S'alliant aux habitants du Nord, le Comité croit que les solutions exposées dans le présent rapport (infrastructure efficace, main-d'œuvre qualifiée, citoyens en santé, meilleurs niveaux de vie et gouvernements habilités) aideront à réaliser le plein potentiel économique du Nord tout en procurant des avantages aux habitants.

J'aimerais profiter de l'occasion pour souligner les précieuses contributions de tous les témoins qui ont inspiré les conclusions du Comité, et remercier le personnel du Comité, ainsi que les membres du Comité de leurs délibérations réfléchies sur cette importante question d'actualité.

Bruce Stanton, député
Président du Comité permanent des affaires autochtones et du développement
du Grand Nord

En octobre 2009, au cours de la 2^e session de la 40^e législature, le Comité permanent des affaires autochtones et du développement du Grand Nord (le Comité) a convenu de mener une étude approfondie des obstacles au développement économique des territoires du Nord canadien et des moyens à prendre pour les surmonter. Le Comité a décidé de mener cette étude après des audiences initiales tenues en 2008 et au début de 2009, au cours desquelles des témoins représentant des organismes gouvernementaux et non gouvernementaux ont exprimé leurs points de vue sur divers sujets de préoccupation.

Au cours des 26 réunions qui ont eu lieu sur cette question depuis avril 2009, 96 témoins ont fait part de leurs observations sur les principaux obstacles, de leurs idées et de leurs points de vue concernant le développement économique des territoires du Nord. Des audiences publiques se sont déroulées à Ottawa, à Whitehorse, à Yellowknife et à Iqaluit. En juin 2008, avant la tenue d'audiences officielles sur cette question, le Comité s'est rendu en voyage d'études à Iqaluit et à Pangnirtung, au Nunavut, pour rencontrer des membres de l'Assemblée législative du Nunavut et des représentants de divers groupes d'intervenants activement engagés dans le développement économique du Nunavut.

Au cours des dernières décennies, les efforts déployés pour accroître le développement économique des territoires du Nord ont porté fruit à divers degrés. Les économies du Yukon, des Territoires du Nord-Ouest et du Nunavut ont évolué de différentes façons de sorte que les défis et les obstacles en matière de développement économique varient d'un territoire à l'autre. De l'avis général des témoins, il reste beaucoup à faire.

Grâce à l'engagement renouvelé des gouvernements fédéral, territoriaux et autochtones, des entreprises et des collectivités du Nord à l'égard du développement économique de la région, et grâce aux vastes ressources non exploitées qui s'y trouvent, le développement économique des territoires du Nord recèle d'énormes possibilités de richesse pour les Canadiens.

Comme il est indiqué tout au long du rapport, le Nord joue un rôle de plus en plus grand dans le développement économique mondial. Pour sa part, le gouvernement fédéral continue de faciliter le développement économique en collaborant avec les gouvernements des territoires et autochtones, de même qu'avec les entreprises et les collectivités, afin de créer un contexte politique, économique et social plus réceptif. Cependant, il reste une tâche considérable à accomplir pour aider les habitants du Nord à surmonter les nombreux obstacles qui entravent le développement économique. Se fondant sur les nombreuses et précieuses contributions des témoins, le Comité a exposé, dans le présent rapport, une vision globale de la situation à laquelle le gouvernement fédéral pourrait s'en tenir pour que les gouvernements, les entreprises et les gens des territoires du Nord soient plus en mesure de surmonter les obstacles.

Illustration : Loi sur l'aménagement du territoire et	105
8.2.1.4 Soutien aux activités des conseils de réglementation	107
Mises en candidature et nominations	107
Problèmes de financement	108
Problèmes de formation	110
8.2.1.5 Surveillance réglementaire	111
8.3 Ententes de transfert des responsabilités, ententes de partage des revenus tirés des ressources naturelles et accords fiscaux	113
8.3.1 Transfert des responsabilités et partage des revenus tirés des ressources naturelles	113
Yukon	114
Territoires du Nord-Ouest	115
Nunavut	116
Témoignages sur le transfert des responsabilités	116
8.3.2 Accords fiscaux et avantage fiscal net	117
Formule de financement des territoires	117
Avantage fiscal net et transfert des responsabilités en matière de revenus tirés des ressources naturelles	121
LISTE DES RECOMMANDATIONS	123
ANNEXE A : CARTES DES TERRITOIRES DU NORD	131
ANNEXE B : SOUTIEN DU GOUVERNEMENT DU CANADA AU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE DES TERRITOIRES DU NORD	135
ANNEXE C : GOUVERNANCE DANS LES TERRITOIRES DU NORD	145
ANNEXE D : GLOSSAIRE	149
ANNEXE E : LISTE DE TÉMOINS, TROISIÈME SESSION, 40 ^E LÉGISLATURE	151
ANNEXE F : LISTE DE TÉMOINS, DEUXIÈME SESSION, 40 ^E LÉGISLATURE	155
ANNEXE G : LISTE DES MÉMOIRES, TROISIÈME SESSION, 40 ^E LÉGISLATURE	163
ANNEXE H : LISTE DES MÉMOIRES, DEUXIÈME SESSION, 40 ^E LÉGISLATURE	165
DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT	167

6.2	Performance du marché du travail pour les Autochtones du Nord.....	45
6.3	Types d'emploi autochtone dans les territoires du Nord.....	47
6.3.1	Economie autochtone basée sur les salaires.....	48
6.3.2	Activités traditionnelles autochtones.....	49
6.4	Moyens d'améliorer la situation des Autochtones sur le marché du travail et d'appuyer les activités traditionnelles.....	51
6.4.1.	Stratégie d'éducation et de formation coordonnée.....	51
6.4.2.	Participation des étudiants autochtones.....	53
6.4.3.	Faciliter l'accès à l'éducation et à la formation postsecondaires...	60
6.4.4.	Formation pour le démarrage d'entreprises.....	62
6.4.5.	Pratiques de communication efficace.....	63
7. NIVEAU DE VIE.....		65
7.1	Santé et coût de la vie.....	65
7.1.1	Logement.....	66
7.2	Coût de la vie.....	71
7.2.1	Deduction pour les habitants de régions éloignées.....	73
7.2.2	Programme Nutrition Nord Canada.....	75
8. GOUVERNANCE.....		79
8.1	Revendications territoriales globales et autonomie gouvernementale.....	79
8.1.1	Etablissement des accords.....	79
8.1.2.	Mise en œuvre des accords.....	87
8.1.3	Ententes sur les répercussions et les avantages (ERA).....	89
8.1.4	Mécanismes de résolution des différends.....	90
8.1.5	Approvisionnement dans le Nord.....	92
8.2	Aperçu des régimes de réglementation du Nord.....	95
	Yukon.....	98
	Territoires du Nord-Ouest.....	98
	Nunavut.....	100
8.2.1	Processus de réglementation.....	101
8.2.1.1	Achèvement des plans d'aménagement du territoire.....	103
8.2.1.2	Fusion des processus de délivrance de permis et de licences.....	103
8.2.1.3	Contrôle de la prise de décisions au niveau local.....	104

TABLE DES MATIÈRES

AVANT-PROPOS.....	XI
1. APERÇU.....	1
1.1 Terres et occupants.....	1
1.2 Principaux secteurs d'activité.....	1
Yukon.....	4
Territoires du Nord-Ouest.....	4
Nunavut.....	5
1.3 Obstacles au développement économique.....	5
2. HISTOIRE DU DÉVELOPPEMENT DES TERRITOIRES DU NORD.....	9
3. CONSIDÉRATIONS.....	13
3.1 Compétence.....	13
3.2 Définitions du « Nord ».....	14
3.3 Questions dépassant la portée du rapport.....	14
4. DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE GÉNÉRAL.....	17
Cogestion.....	18
Modalités de financement des programmes de développement économique des communautés.....	20
Accès au financement.....	22
Résumé du développement économique général et recommandation clé.....	23
5. INFRASTRUCTURE MATÉRIELLE.....	25
5.1 Infrastructure des transports et communautaire.....	25
5.1.1 Modalités de financement équitable à long terme.....	26
5.1.2 Partenariats publics-privés.....	27
5.2 Production d'énergie électrique et utilisation de l'énergie renouvelable.....	30
5.2.1 Raccordement des réseaux électriques.....	32
5.2.2 Production d'énergie par des producteurs indépendants.....	34
5.3 Impact du changement climatique sur l'infrastructure.....	36
5.4 Infrastructure des télécommunications.....	38
6. DÉVELOPPEMENT DES COMPÉTENCES ET RÉSULTATS SUR LE MARCHÉ DU TRAVAIL.....	43
6.1 Instruction et formation pour les Autochtones du Nord.....	43

**LE COMITÉ PERMANENT DES AFFAIRES
AUTOCHTONES ET DU DÉVELOPPEMENT DU GRAND
NORD**

a l'honneur de présenter son

TROISIÈME RAPPORT

Conformément au mandat que lui confère l'article 108(2) du Règlement, et à la motion adoptée par le Comité le jeudi 25 mars 2010, le Comité a étudié le Développement économique des territoires du Nord : barrières et solutions et a convenu de faire rapport de ce qui suit :

**COMITÉ PERMANENT DES AFFAIRES
AUTOCHTONES ET DU DÉVELOPPEMENT
DU GRAND NORD**

PRÉSIDENT

Bruce Stanton

VICE-PRÉSIDENTS

Todd Norman Russell

Jean Crowder

MEMBRES

L' hon. Larry Bagnell

Rob Clarke

Earl Dreeschen

Shelly Glover

Marc Lemay

Yvon Lévesque

L' hon. Anita Neville

LaVar Payne

John Weston

Harold Albrecht

L' hon. Mauril Bélanger

Dennis Bevington

L' hon. John Duncan

Roger Gaudet

Carol Hughes

L' hon. Keith Martin

Greg Rickford

GREFFIER DU COMITÉ

Graeme Truelove

BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Service d'information et de recherche parlementaires

James Gauthier, analyste

**VISION DES RÉSIDENTS DU NORD POUR UN
DÉVELOPPEMENT PROSPÈRE**

**Rapport du Comité permanent
des affaires autochtones et du développement du
Grand Nord**

Le président

Bruce Stanton, député

DÉCEMBRE 2010

40^e LÉGISLATURE, 3^e SESSION



PERMISSION DU PRÉSIDENT

Il est permis de reproduire les délibérations de la Chambre et de ses comités, en tout ou en partie, sur n'importe quel support, pourvu que la reproduction soit exacte et qu'elle ne soit pas présentée comme version officielle. Il n'est toutefois pas permis de reproduire, de distribuer ou d'utiliser les délibérations à des fins commerciales visant la réalisation d'un profit financier. Toute reproduction ou utilisation non permise ou non formellement autorisée peut être considérée comme une violation du droit d'auteur aux termes de la *Loi sur le droit d'auteur*. Une autorisation formelle peut être obtenue sur présentation d'une demande écrite au Bureau du Président de la Chambre.

La reproduction conforme à la présente permission ne constitue pas une publication sous l'autorité de la Chambre. Le privilège absolu qui s'applique aux délibérations de la Chambre ne s'étend pas aux reproductions permises. Lorsqu'une reproduction comprend des mémoires présentés à un comité de la Chambre, il peut être nécessaire d'obtenir de leurs auteurs l'autorisation de les reproduire, conformément à la *Loi sur le droit d'auteur*.

La présente permission ne porte pas atteinte aux privilèges, pouvoirs, immunités et droits de la Chambre et de ses comités. Il est entendu que cette permission ne touche pas l'interdiction de contester ou de mettre en cause les délibérations de la Chambre devant les tribunaux ou autrement. La Chambre conserve le droit et le privilège de déclarer l'utilisateur coupable d'outrage au Parlement lorsque la reproduction ou l'utilisation n'est pas conforme à la présente permission.

On peut obtenir des copies supplémentaires en écrivant à :

Les Éditions et Services de dépôt Travaux publics et Services gouvernementaux Canada
Ottawa (Ontario) K1A 0S5

Téléphone : 613-941-5995 ou 1-800-635-7943

Télécopieur : 613-954-5779 ou 1-800-565-7757

publications@lpsgc-pwsc.gc.ca

<http://publications.gc.ca>

Aussi disponible sur le site Web du Parlement du Canada à
l'adresse suivante : <http://www.parl.gc.ca>

40^e LÉGISLATURE, 3^e SESSION

DÉCEMBRE 2010

Bruce Stanton, député

Le président

**Rapport du Comité permanent
des affaires autochtones et du développement du
Grand Nord**

**VISION DES RÉSIDENTS DU NORD POUR UN
DÉVELOPPEMENT PROSPÈRE**

CHAMBRE DES COMMUNES
CANADA

